

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE BLOCUS

A

LA CONFÉRENCE DE LONDRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 13 décembre 1910, à 3 heures

PAR

M. JOUSSET

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *MM. LESEUR, professeur.*
PILLET, professeur.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5°

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE BLOCUS

A

LA CONFÉRENCE DE LONDRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

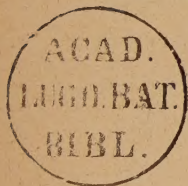
Le mardi 13 décembre 1910, à 3 heures

PAR

M. JOUSSET

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *MM. LESEUR, professeur.*
PILLET, professeur.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1910

LE BLOCUS

A

LA CONFÉRENCE DE LONDRES

INTRODUCTION

La deuxième Conférence de la Paix qui aboutit à La Haye, aux conventions, déclarations et vœux du 18 octobre 1907 avait institué une Cour internationale des prises chargée de statuer sur les affaires soumises antérieurement aux tribunaux nationaux de prises ; on peut dire, sans pour cela diminuer aucunement l'importance des autres conventions, que c'avait été l'œuvre capitale de la deuxième Conférence, comme l'avait été pour la première la création de la Cour permanente d'arbitrage. Qu'il nous suffise de rappeler que cette institution avait corrigé un grave défaut du droit maritime international : celui-ci, en effet, tel qu'il se trouve consacré au début de la Convention, exige que toute capture de navire faite par un belligérant soit jugée, aussi bien si le navire est ennemi (et, par suite, toujours exposé à la saisie) que s'il est neutre mais ayant commis certains actes

(comme le transport de contrebande de guerre, la violation d'un blocus) qui pour leur caractère agressif, ou même insuffisamment impartial, vis-à-vis d'un des belligérants, sont incompatibles avec la qualité de neutres et font cesser la protection, l'inviolabilité auxquelles cette qualité donne droit. C'est un principe ancien et universel que toute prise doit être jugée ; la saisie, acte de simple mainmise par un croiseur belligérant sur un navire de commerce, n'est pas valable par elle-même ; pour opérer transfert de propriété, il faut un jugement qui vienne confirmer la saisie et la transformer en confiscation, convertir en un mot le fait en droit. Si le tribunal au contraire ne confirme pas la saisie, il ordonne la restitution du navire et de son chargement, et peut même (la Conférence de Londres devait d'ailleurs apporter des précisions à cette question) ouvrir pour le propriétaire le droit à des dommages-intérêts, s'il lui semble que la saisie ait été faite sans « motifs suffisants » : l'arrêt injustifié imposé au navire dans sa navigation a causé des dommages que le capteur fautif et trop zélé doit réparer. Tout cela n'a rien que de très légitime et très juste.

Mais la difficulté apparaît quand on cherche à qui appartient ce droit de juger. Il est partout reconnu à l'État capteur, et nous allons voir que si cette solution a des inconvénients, c'est en somme la seule possible. En effet si l'on attribuait à l'État de qui relève la prise le droit de juger, ce serait porter une atteinte aux droits

de souveraineté de l'État capteur qui serait soumis aux arrêts d'une juridiction étrangère, et ces arrêts resteraient fort probablement sans effets, surtout quand il s'agirait de prises ennemies. En reconnaissant au contraire la compétence de l'État capteur ce dernier inconvénient disparaît ; quant à la violation de souveraineté, elle existe bien encore, mais au profit cette fois du capteur, et si elle n'est pas plus légitime juridiquement, elle trouve du moins une raison dans le fait de la saisie où l'État a affirmé sa force vis-à-vis de l'ennemi ou sa volonté de faire respecter ses droits vis-à-vis des neutres.

Mais cette solution a des inconvénients pratiques plus encore que des défauts juridiques ; et, comme elle était la plus rationnelle et qu'on ne pouvait la remplacer par une autre, du moins fallait-il l'améliorer. C'est ce que fit la conférence, en s'attachant à remédier à ses inconvénients les plus graves qui étaient les suivants : avec un tel système les rôles de juge et de partie sont tenus par une même personne, l'État capteur : ressortissant de l'État capteur, le capitaine appelé à justifier son acte de saisie ; fonctionnaires de l'État capteur, les juges appelés à statuer sur l'affaire. On conçoit que dans ces conditions, bien difficile est la situation du propriétaire, citoyen étranger, souvent ennemi, qui a devant lui un adversaire dont les intérêts sont bien voisins de ceux des juges, surtout dans les pays comme le nôtre où c'est l'autorité adminis-

trative et non l'autorité judiciaire qui fournit le recrutement des juges de conseils de prises; il existe bien, il est vrai, des juridictions d'appel, chez nous le Conseil d'État, dont la hauteur de vues et l'impartialité se manifestent en toutes circonstances, mais au point de vue international les mêmes inconvénients subsistent.

Mais, dira-t-on, il y aurait un troisième système, bien préférable, celui qui accorderait la compétence en matière de prises à un tribunal international, plus susceptible d'apporter dans ses jugements l'impartialité nécessaire? Certes, mais il faut remarquer que ce n'est que de date récente que les rapports entre puissances civilisées se sont établis, non plus sur le seul terrain politique et économique, mais encore sur le terrain juridique; ce n'est qu'à la fin du xix^e siècle que l'on vit se réunir de grandes conférences internationales destinées à faire entrer le Droit dans les relations entre les peuples; et peu à peu les résultats obtenus encouragèrent à des espoirs plus vastes, et le siècle se terminait après la réunion de la première conférence de La Haye où des conventions célèbres, dont l'une établissait la première juridiction permanente internationale, étaient votées par les représentants de 28 États. La voie était ouverte, on s'y engagea sans attendre; en 1907 quarante-quatre États se firent représenter à La Haye et c'est alors qu'on s'appliqua à transformer la législation des prises en instituant une

Cour internationale, c'est alors seulement qu'il était possible de réussir. Mais des difficultés pratiques empêchaient de remplacer tout le système existant par des organes internationaux; c'eût été trop vouloir et les temps n'étaient pas encore venus pour une telle réforme. L'œuvre accomplie par la conférence consiste à instituer au-dessus des tribunaux nationaux une juridiction d'appel.

Le programme des sujets proposés aux discussions de la Conférence de 1907, rédigé par le gouvernement russe, ne contenait rien sur cette matière. L'initiative vint des gouvernements anglais et allemand dont les délégations se mirent d'accord avec celles de France et des États-Unis pour saisir le comité spécial d'examen que présidait M. Léon Bourgeois, d'une convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises. L'étude en fut confiée à une sous-commission constituée au sein de la première commission, celle dite « de l'arbitrage et questions connexes », présidée par M. Léon Bourgeois. Un projet de convention fut élaboré qui, après rapport de M. Louis Renault, fut adopté par la commission puis enfin par la conférence en séance plénière. La Cour internationale des prises était née et la délégation française pouvait, dans son rapport au ministre des Affaires étrangères, définir ainsi la nouvelle institution: « *Une juridiction internationale devient ainsi, pour la première fois dans l'histoire du monde et d'un consentement mutuel, la*

Cour suprême des juridictions nationales » ; et par ce rôle la Cour est destinée à introduire dans la législation des prises les garanties indispensables, puisque, toujours quand il s'agit de propriétés neutres et fréquemment quand il s'agit de propriétés ennemies, l'appel est ouvert soit à la puissance neutre soit à ses ressortissants soit enfin à des particuliers relevant de la puissance ennemie. La Cour de La Haye pourra confirmer la condamnation par le tribunal national, ou l'annuler avec ou sans dommages-intérêts ; elle pourra même intervenir en cas de non-validation de la saisie par le tribunal de prises pour statuer exclusivement sur la question des dommages-intérêts.

Mais cette œuvre, progrès considérable réalisé dans les relations internationales puisque pour la première fois les États abandonnaient de plein gré, pour la cause de la justice et de l'humanité, une partie importante de leur souveraineté intérieure, en s'engageant à « *se soumettre de bonne foi aux décisions de la Cour internationale des prises et à les exécuter dans le plus bref délai possible* », devait se heurter à de graves résistances avant de recevoir un couronnement pratique.

La déclaration contenait en effet une clause importante sur laquelle il nous faut maintenant revenir ; c'est celle qui devait déterminer la réunion de la conférence de Londres. L'article 7, indiquant les règles de droit sur lesquelles la Cour devrait baser sa jurisprudence, disait : « *Si la question de droit à résoudre*

est prévue par une Convention en vigueur entre le belligérant capteur et la puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de ladite convention. A DÉFAUT DE TELLES STIPULATIONS LA COUR APPLIQUE LES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL ; SI DES RÈGLES GÉNÉRALEMENT RECONNUES N'EXISTENT PAS, LA COUR STATUE D'APRÈS LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT ET DE L'ÉQUITÉ. » Ainsi donc dans tous les cas (et ils seront nombreux) où n'existera aucun traité prévoyant d'avance le conflit, la Cour devrait appliquer les règles généralement reconnues par les États en la matière. Or qu'étaient ces règles en 1907 ? des coutumes vagues, imprécises, différentes dans chaque État ; aucun Code précis n'avait été rédigé sur la guerre maritime, et la Conférence de 1907 s'était bornée à émettre le vœu que la conférence future élaborât un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre sur mer et que, jusqu'à ce règlement, les puissances en cas de conflit maritime se rapportassent dans la mesure du possible aux règles que les délégués à La Haye avaient formulées quant à la guerre sur terre ; vœu platonique, qui n'eût certes pas empêché qu'en cas de guerre les « règles généralement reconnues » eussent été appliquées de façons diverses, sans autre guide que les intérêts et les passions des belligérants. Évidemment une telle situation n'était pas faite pour tranquilliser certaines puissances dont les règles en matière de guerre maritime ne pouvaient être

considérées comme conformes à celles de la majorité des États; elles étaient en effet exposées à voir la Cour internationale appliquer un droit presque toujours différent du leur et par suite casser les arrêts de leurs tribunaux de prises. C'est pourquoi certains États firent attendre leur signature, et parmi eux surtout la Grande-Bretagne, première puissance maritime; des articles de presse émurent l'opinion anglaise, firent pression sur le Parlement, et le gouvernement semblait devoir rencontrer d'insurmontables résistances lorsqu'il demanderait aux Chambres la ratification nécessaire, lui qui avait été l'initiateur de la réforme tout entière et plus particulièrement même de l'article 7, source des difficultés. C'est alors, on s'en souvient, que le dernier délai approchant, le Foreign Office prit une initiative dont on ne saurait trop le louer, en proposant, par une circulaire du 27 février 1908 aux ambassadeurs britanniques qui la transmirent aux gouvernements des principales puissances maritimes, la réunion à Londres d'une conférence dont le but serait de combler la lacune qui menaçait d'échec la convention de 1907 : à cet effet elle devait élaborer un véritable Code de la guerre sur mer qui définirait avec précision toutes les circonstances susceptibles de déterminer des prises de navires et marchandises neutres ou ennemies, tous les cas où la saisie serait légitime; les tribunaux et la Cour internationale s'appuieraient ainsi sur des textes uniformes, clairs, écartant toutes divergences d'opinions.

On sait quel succès couronna les efforts des délégations qui se réunirent à Londres en décembre 1908 et janvier-février 1909 sous la présidence de lord Desart, délégué plénipotentiaire britannique, et quelle importance aura dans les guerres futures la Déclaration du 26 février 1909. Nous ne nous attacherons pas ici à une étude générale de ses travaux ; nous envisagerons seulement ce qu'elle fit sur la matière la plus importante après la contrebande de guerre, le blocus ; nous avons pensé qu'il serait intéressant de suivre les débats tels qu'ils sont relatés dans le *Livre Bleu* anglais, en nous attachant particulièrement aux pratiques diverses qui s'opposaient à leur début entre puissances ou groupes de puissances ayant des intérêts et des règles semblables, puis aux concessions qui devaient permettre l'accord final, concession souvent considérables au point de donner aux États qui les consentirent pour les succès de la Conférence et la cause de l'humanité un titre inoubliable à la connaissance des nations civilisées.

Le programme envoyé pour le Gouvernement britannique aux huit principales puissances maritimes (Allemagne, États-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Espagne, France, Italie, Japon, Russie), et plus tard aux Pays-Bas en témoignage de reconnaissance pour le rôle joué par eux dans les conférences précédentes,

contenait en ce qui concernait le blocus ces mots :

«... b) *Blocus (y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée, ainsi que la notification qui est nécessaire pour qu'un navire puisse être saisi).* »

Le Foreign Office insistait donc sur ces deux matières comme les plus importantes ; mais les articles 1 à 22 de la déclaration sont un Code complet touchant tous les points de vue de la délicate question qu'est le droit de blocus. Ils peuvent se diviser de la façon suivante qui nous a servi à établir le plan général de notre étude :

I. — Lieux pouvant être bloqués (art. 12 et 18).

II. — Effectivité du blocus (art. 2, 3, 17).

III. — Publicité du blocus (art. 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16).

a) Principe ;

b) Déclaration du blocus ;

c) Notification d'établissement du blocus ;

d) Notification de levée, reprise, extension ou restriction du blocus ;

e) Sanction.

IV. — 1° Violation du blocus (art. 14, 15, 16, 17, 19, 20).

a) Éléments de la violation quant à la connaissance du blocus ;

b) Éléments de la violation quant au lieu où est possible la saisie ;

c) Éléments de la violation quant à la théorie d'un voyage continu.

Effets du blocus (art. 2, 5, 6, 7).

2° Sanction de la violation du blocus (art. 21).

Nous nous proposons donc d'étudier, sur chacun de ces points successivement envisagés :

1° Les principaux systèmes en vigueur avant la conférence tant dans la doctrine des auteurs que dans la pratique des gouvernements ; pour ce faire nous nous attacherons aux *mémoires* présentés avant l'ouverture des débats par chacune des puissances invitées par le gouvernement de Londres, sur la proposition de celui-ci, afin que la Conférence, au moment d'ouvrir ses séances, pût avoir sous les yeux les « photographies » des différentes thèses qu'elle aurait à concilier ; et, pour augmenter encore les avantages d'un pareil système, le ministère de sir Edward Grey, avec l'aide de M. Fromageot qui allait être délégué technique de la France à la Conférence, condensa en quelques formules tout ce que ces mémoires présentaient de commun dans l'esprit sinon dans la lettre et même les dispositions qui semblaient rallier une majorité en leur faveur ; ces formules qui, disait la circulaire anglaise du 14 septembre 1908, « ne doivent pas, vu les circonstances exposées, être considérées comme ayant sur tous les points l'assentiment de la Grande-Bretagne, mais seront proposées comme *base de discussion* », devaient être soumises à la Conférence dès son ouverture ; on estimait

qu'en abordant les questions épineuses une fois l'accord établi sur les autres, on parviendrait plus facilement au succès ; les résultats obtenus encourageraient à la conciliation. Les « bases de discussion » formèrent avec les mémorandums un recueil qu'on appela le *Livre Rouge* et dont chaque délégué reçut un exemplaire.

2° Puis nous chercherons comment l'accord se fit au cours des séances ; la conférence consacra au blocus quelques-unes de ses séances plénières, mais elle n'y fit qu'approuver les dispositions qu'elle avait arrêtées lors de ses séances en commission, beaucoup plus importantes et instructives. Malheureusement le compte rendu des débats en commission ne pouvait être fait qu'avec autorisation du président : par bonheur le *Livre Bleu* en contient des résumés rédigés pour le secrétariat. La Commission, à la présidence de laquelle M. Louis Renault avait été prié par ses collègues d'apporter sa haute compétence et l'impartialité qu'il sut en toutes circonstances concilier au patriotisme le plus éclairé, tint 11 réunions dont les résultats furent mentionnés dans des rapports rédigés par le comité de rédaction et que la Conférence en séances plénières fut appelée à ratifier définitivement.

3° Enfin les articles eux-mêmes de la déclaration nous feront apparaître les concessions définitivement consenties ; l'étude en sera facilitée par le Rapport général que M. Renault fut chargé de rédiger et qui fut adopté au cours de l'avant dernière séance. Ce rapport consti-

tue une interprétation très complète des différents articles, mais son auteur, pour des raisons diplomatiques faciles à comprendre, s'abstint de montrer les victoires qu'ils consacraient au profit de certaines puissances et au détriment des autres ; c'est cette étude que nous nous proposons de faire, sans oublier que les défaites affirmées par la déclaration furent des défaites honorables puisque consenties dans un noble désir par ceux qui les subirent et qui, ce faisant, gagnèrent un titre à la reconnaissance des autres.

CHAPITRE PREMIER

LIEUX POUVANT ÊTRE BLOQUÉS

Le blocus maritime est essentiellement destiné en temps de guerre à entraver le commerce ennemi et c'est comme tel qu'on reconnaît sa légitimité. Il diffère du blocus par terre en ce sens que généralement, sans que ce soit cependant impossible, il n'a pas de rapport avec les opérations stratégiques proprement dites de la guerre. Et en effet il s'applique fort souvent à des ports, à des côtes de l'ennemi fort éloignées du terrain des opérations militaires, à des colonies, par exemple dans lesquelles il se peut fort bien que, de toute la durée de la guerre, il ne soit pas tiré un seul coup de feu ; cependant il ne faudrait pas croire que le droit de blocus puisse être exercé sans aucune réglementation sur toutes les côtes du monde soumises à la domination de l'État ennemi ; il existe des règles sévères dont le but est de sauvegarder les droits des neutres tant que leur libre exercice n'est pas opposé au respect de la neutralité.

De l'examen de tous les mémorandums résultait en premier lieu, comme une chose d'ailleurs évidente, que

le blocus ne peut être appliqué par les belligérants contre des ports neutres tenus soigneusement à l'écart des hostilités ; c'est une opération de guerre qui, comme telle, n'est légitime que dirigée *directement* contre l'ennemi ; bloquer un port neutre par lequel pénétreraient des approvisionnements considérables transportés ensuite dans le territoire ennemi serait évidemment faire du tort à l'ennemi ; mais ce tort ne serait qu'indirect, c'est l'État neutre qui serait directement atteint, ce serait donc là une dérogation aux règles de la neutralité ; nous verrons que dans un tel cas le belligérant ne pourrait que passer au crible les marchandises destinées à pénétrer dans le port en question sans pouvoir saisir autre chose que ce qu'il serait en droit de considérer, d'après les règles que la conférence devait poser en cette matière, comme contrebande de guerre.

De ce qui précède résulterait donc que le blocus ne peut viser qu'un port ou une partie quelconque de la côte ennemie ; c'est d'ailleurs ce que prétendaient les mémorandums des Pays-Bas (II, article 1^{er}), et de la Grande-Bretagne dont l'article 13 disait : *Un blocus doit être limité aux ports et aux côtes ennemis*. Mais c'était une formule beaucoup trop restrictive d'une part, et de l'autre au contraire trop large et susceptible d'étendre par trop le droit de blocus ; nous allons nous expliquer en montrant qu'en effet il peut y avoir des cas où des ports et des côtes ennemis peuvent être soumis à

un blocus contraire au bon droit, et qu'inversement un blocus peut être légitime même non « limité aux ports et aux côtes ennemis ». La Conférence ne pouvait pas négliger ces considérations et nous verrons que les articles qu'elle formula leur étaient entièrement conformes.

Sur le premier point il n'y avait guère que l'Italie dont le mémorandum contient des clauses spéciales : l'article 1^{er} (chapitre I) était ainsi conçu : « *Ne peuvent pas être bloqués les détroits donnant accès à une mer qui baigne des États neutres. Sont également exempts du droit de blocus les endroits neutralisés par disposition de droit conventionnel.* » Cette dernière phrase posait une règle conforme au principe dont nous avons signalé plus haut le caractère incontestable et incontesté : le blocus est illégitime en territoire neutre, soit que la neutralité résulte purement et simplement de l'attitude prise par la puissance vis-à-vis de la guerre, soit qu'elle trouve son fondement dans des traités en tant que neutralité perpétuelle. Mais la première phrase était plus intéressante et soulevait la délicate question du blocus des détroits. Or l'Italie était seule à avoir envisagé ce problème ; une autre question connexe, celle des fleuves internationaux, avait été complètement laissée à l'écart. Les rédacteurs n'avaient donc pu devant ce silence rédiger une base de discussion, si bien qu'aucun

texte n'était présenté à l'approbation de la Conférence touchant la définition du blocus et sa portée d'application.

Par bonheur l'Italie prit l'initiative d'une proposition (annexe 42) (1) demandant un article nouveau avec cette formule : *Les forces bloquantes ne peuvent pas être placées de façon à barrer l'accès d'une côte neutre.* D'autre part la Grande-Bretagne, dans une proposition (annexe 70) touchant une question différente, celle des droits du commandant de la flotte bloquante sur la disposition de ses navires, précisait que le commandant possédait une entière liberté à condition que l'emplacement des bâtiments *n'empêche pas l'accès d'une côte neutre* ; la lacune que présentait en ce sens le texte du memorandum anglais résultait donc plutôt d'une omission que d'un désir d'affirmer une opinion précise ; nous savons d'ailleurs que tous les mémorandums, sauf celui d'Italie, avaient de même négligé la question et le texte anglais dont nous montrons l'insuffisance était encore préférable à un silence complet.

Les deux propositions furent entendues lors de la deuxième séance de la commission ; l'accord s'établit de suite et l'on décida de confier au comité de rédaction la tâche de rédiger un article spécial « pour sauvegarder le droit d'accès aux ports neutres voisins du port

1. Se rapporter pour tous les textes au *Livre Bleu* anglais sur la Conférence. Miscellancous, n° 5, 1909.

bloqué ». La formule qui fut adoptée, et qui devint l'article 18 de la Déclaration de Londres, reproduisait presque textuellement la proposition italienne: LES FORCES BLOQUANTES NE DOIVENT PAS BARRER L'ACCÈS AUX PORTS ET AUX CÔTES NEUTRES.

Les explications qui précèdent suffiraient à montrer que ce n'est pas là une simple expression du principe qui découle tout naturellement des règles de la neutralité et que formule d'ailleurs l'article 1^{er} de la Déclaration, lequel définit le blocus comme une opération limitée « aux ports et aux côtes de l'ennemi... » ; mais le commentaire qui, dans le rapport général, accompagne l'article 18 en précise davantage encore le sens lorsqu'il dit : « Cette règle a été jugée nécessaire pour mieux sauvegarder les intérêts commerciaux des pays neutres ; *elle complète l'article 1^{er}...* » Comment préciser plus clairement que, dans l'esprit de la Conférence, cet article 18 devait permettre à la Cour internationale des prises d'établir une jurisprudence complète sur toutes les questions soulevées par la neutralité quant à l'étendue du droit de blocus. La Conférence formulait un principe suffisamment clair, sans s'attarder aux détails ; la Cour n'aurait qu'à l'interpréter pour chacune des questions qui se présenteraient, et il est aisé de prévoir quelle sera cette jurisprudence, notamment pour les deux principaux cas où un blocus, même limité à des côtes ennemies, peut être illégitime comme portant atteinte d'une manière directe à des neutres : nous

voulons parler du blocus des détroits et de celui des fleuves internationaux.

D'ailleurs l'interprétation de l'article 18 ne fera que confirmer ce qui jusqu'ici constituait les « règles généralement reconnues du droit international ». Les règles sur la liberté des détroits autorisent le blocus des détroits conduisant à une mer fermée, à une mer dont l'État ennemi possède toutes les côtes et celles du détroit lui-même, (comme le détroit de Kertch conduisant à la mer d'Azov, dans le cas d'une guerre où la Russie et la Turquie seraient aux prises). Mais ces mêmes règles interdisent tout naturellement le blocus d'un détroit conduisant à une mer ouverte, dont plusieurs États sont riverains, par le fait même qu'un seul de ces États est neutre : or admettre le contraire, ne serait-ce pas permettre que l'escadre de blocus barre « l'accès aux ports et aux côtes neutres » ? Le détroit serait fermé à la navigation de l'État neutre et l'article 18 de la Déclaration serait violé. Et une solution mixte doit être forcément admise à l'égard d'un détroit semblable à celui qui nous a servi de premier exemple, mais dont un État neutre serait possesseur d'une des côtes : les eaux de ce dernier devraient évidemment rester ouvertes à la libre navigation.

Quant à la question des fleuves internationaux elle est aussi facile à résoudre : bloquer, sous prétexte que son cours arrose le territoire ennemi et sert de débouché à ses ports, un fleuve dont l'embouchure ou une

autre partie du cours est en territoire neutre, ne serait-ce pas contraire à l'article 18 ? Ne barrerait-on pas de même « l'accès aux ports et aux côtes neutres », en bloquant un fleuve dont l'embouchure est ennemie mais qui baigne un ou plusieurs États neutres ? en pareil cas, malgré toutes les controverses que souleva la question, il nous semble naturel d'obliger l'État bloquant à limiter ses zones de blocus aux environs immédiats des ports ennemis de façon à ce que la navigation dans le fleuve reste libre avec la mer. La conduite de l'amiral français Fourichon qui, en 1870, exempta l'embouchure de l'Ems du blocus des côtes allemandes, afin de respecter la neutralité des Pays-Bas, nous semble bien préférable même au blocus incomplet qu'appliquèrent en 1854 la France et l'Angleterre aux bouches du Danube, réservant le seul droit de sortie aux neutres : nous pensons que depuis la Déclaration de Londres l'obligation qu'avait respectée l'amiral Fourichon s'imposerait impérieusement à tout commandant d'une escadre bloquante.

Les dispositions de la Conférence que nous étudions ici écartent définitivement, ajoutons-le brièvement, la thèse que Napoléon I^{er}, suivi d'ailleurs en cela par d'importants auteurs et même par Cobden (lettre au tribunal de commerce de Manchester), formula dans les considérants du célèbre décret de Berlin du 21 novembre 1806 qui décrétait le blocus continental ; parmi les griefs que l'empereur formulait contre son invinci-

ble ennemie, et qui n'étaient pas tous d'une incontestable valeur, figurait celui de fouler aux pieds les lois de la guerre jusqu'à bloquer des ports de commerce. Or ici Napoléon ne se posait pas en précurseur comme lorsqu'il prétendait exiger de l'Angleterre l'application à la guerre maritime des lois de la guerre continentale (assimilation qui, d'ailleurs, remarquons-le, n'existe encore que sous forme d'un simple vœu émis par la Conférence de 1907) ; il commettait une grave erreur. Nous avons vu au début de ce chapitre que le blocus maritime différait de l'investissement ou du siège des villes sur terre précisément en ce qu'il visait avant tout le commerce ennemi ; quelle utilité aurait-il donc si on le réservait aux ports de guerre, en l'interdisant pour les seuls ports où il pourrait atteindre son but ; que le bombardement et la destruction des ports de commerce par des forces navales soient interdits, fort bien ; mais il faut au moins permettre aux belligérants d'étouffer la vie commerciale de son ennemi en fermant les voies qui lui sont nécessaires ; le commerce extérieur devient de plus en plus pour une nation semblable à la respiration pour l'homme, comme lui elle ne peut s'en passer, et doit se soumettre si on l'en prive longuement. Le blocus des ports de commerce est donc de nos jours un moyen de guerre puissant et efficace ; la Conférence en n'employant pas des termes plus précis que ceux de « ports et côtes ennemis », en ne faisant pas dépendre par conséquent sa légitimité du

caractère commercial ou militaire de ces ports, s'était inspirée de la raison même.

Ces règles posées par l'article 18 dérivait donc des principes mêmes de la neutralité. Et ces mêmes principes qui donnaient à la formule du mémorandum anglais un caractère extensif du droit de blocus l'attachaient en même temps du défaut inverse, celui de restreindre exagérément son application en l'interdisant dans certaines circonstances où la raison eût voulu qu'il fût autorisé, bien que ne s'appliquant pas à des « ports et côtes ennemis ». En effet, la protection à laquelle donne droit la qualité de neutre prend fin dès que le neutre a commis des actes hostiles à l'un des belligérants ; il peut alors être considéré comme ennemi ; mais si, tout en restant impartial, il subit de la part de l'autre belligérant une violation de neutralité qu'il n'est pas parvenu à empêcher par la force, sans être alors aussi coupable il s'expose du moins à supporter des dommages résultant d'opérations de guerre déterminées par cette violation. Cela les mémorandums d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie l'avaient expressément prévu, le premier dans son article 8 : « Un blocus ne pourra être établi par un belligérant qu'à l'égard d'un littoral ennemi *ou occupé par l'ennemi* », et le second par cette formule : « Le blocus n'est pas obligatoire que lorsqu'il se limite exclusivement à des

côtes ennemies ou à des côtes du belligérant bloquant ou de son allié, occupées par des forces armées de l'adversaire. » Devant le silence des autres mémorandums, aucune base de discussion n'avait pu être rédigée ; mais les textes ci-dessus prouvaient que la Conférence serait sollicitée de s'inspirer des considérations qui les avaient motivés ; d'ailleurs l'amendement de la délégation italienne (annexe 42), que nous avons étudié précédemment, contenait un alinéa relatif au sujet qui nous occupe : l'Italie réclamait un article ainsi conçu : « Un blocus doit être limité aux ports et aux côtes ennemis ou occupés par l'ennemi » ; et nous savons que, dans la deuxième séance en commission, la Conférence avait recommandé au comité d'examen de s'en inspirer pour la rédaction de l'article nouveau. Or ce texte identique à celui du mémorandum allemand, était moins complet que celui du mémorandum autrichien ; ce fut lui cependant qui devint l'article 1^{er} de la Déclaration : LE BLOCUS DOIT ÊTRE LIMITÉ AUX PORTS ET AUX CÔTES DE L'ENNEMI OU OCCUPÉS PAR LUI et la délégation italienne eut le mérite d'avoir proposé et fait accepter la forme presque textuelle des articles 1 et 18 de la Déclaration. Il nous semble d'ailleurs que le comité d'examen agit sagement en s'en tenant à des formules brèves présentant en même temps toute la précision désirable. En effet le texte adopté corrige suffisamment les défauts que présentait le mémorandum anglais, et avec lui la déclaration de 1856 ; et il con-

tient tout ce que renferme l'article du mémorandum autrichien et en outre quelque chose que celui-ci avait négligé ; son imprécision fait que sa portée d'application est beaucoup plus large ce dont il faut nous féliciter. En effet ce ne sont plus seulement aux côtes du belligérant bloquant ou de son allié, mais à toute côte, quelle qu'elle soit, que l'ennemi viendrait à occuper, que le blocus peut être appliqué. Il est certain d'abord que si un belligérant s'empare de l'un quelconque des ports de son ennemi, ce dernier peut fort bien, et tout naturellement, soumettre ce port à toutes opérations de guerre qu'il lui conviendra d'employer : c'est ainsi qu'en 1870 la France décréta le blocus de Dieppe, Fécamp, Le Havre, occupés par les troupes allemandes ; on voulait empêcher celles-ci de recevoir leurs ravitaillements pour ces ports et d'employer pour leurs besoins les navires français qu'elles y avaient saisis. Mais ce n'est pas suffisant, et c'est ici que la formule autrichienne était incomplète : en effet, d'après ce que nous avons dit au début, si un gouvernement neutre ne peut effectivement défendre sa neutralité comme il en a le devoir, si des troupes belligérantes occupent l'un de ses ports, il est naturel que l'autre belligérant puisse bloquer ce débouché du commerce ennemi que la neutralité ne protège plus.

L'article 1^{er} de la Déclaration fait donc honneur à la prévoyance de ses auteurs ; il nous semble même qu'il eût gagné à être plus large encore, en ne faisant pas

dériver le droit de blocus d'une côte neutre de la seule occupation ennemie, mais aussi de tous avantages que les forces ennemies seraient parvenues à s'assurer en cette côte en violant la neutralité de l'État dont elle relèverait. Cependant il constitue une amélioration considérable de la formule autrichienne qui joignait à l'insuffisance de sa portée d'application le tort d'avoir une signification assez obscure, un doute pouvant naître facilement de l'imprécision du mot « allié » qu'elle avait employé. Et l'on peut dire que la définition du blocus et son étendue d'application résultent clairement des articles 1^{er} et 18, dont l'établissement ne rencontra d'ailleurs aucune difficulté, ne se heurta à nulle résistance, les règles qu'ils consacraient étant reconnues plus ou moins nettement pour toutes les puissances avant la Conférence, ce qui d'ailleurs n'enlève pas à la codification qui en fut faite son mérite et son importance, car l'unité et la précision sont, en droit international comme en toute autre branche du Droit, des armes contre les contestations, les chicanes et les conflits.

CHAPITRE DEUXIÈME

EFFECTIVITÉ DU BLOCUS

Nous arrivons ici à une question des plus importantes concernant les conditions d'existence du blocus maritime ; c'est celle qui est destinée à donner aux neutres une garantie sérieuse contre les abus des belligérants que les nécessités de la lutte pourraient entraîner à outrepasser leurs droits en décrétant ce que l'on a coutume d'appeler des blocus fictifs, blocus de cabinet ou encore blocus sur le papier. Nous verrons qu'en cette matière les progrès les plus considérables furent réalisés par la conciliation de théories et de pratiques jusque-là opposées les unes aux autres, au grand préjudice des belligérants, mais aussi et surtout des neutres.

Nous ne ferons pas ici l'histoire des pratiques diverses auxquelles fut soumise l'effectivité du blocus dans les guerres maritimes des siècles derniers ; notre étude porte spécialement sur la Conférence de Londres et, pour juger la valeur de l'œuvre qu'elle accomplit, il suffit de connaître les divergences, les contradic-

tions qui se heurtaient lors de sa réunion et au début de ses travaux. La période d'ailleurs dans laquelle le droit international et plus spécialement le droit maritime international revêtit sa forme moderne commence à une date célèbre à laquelle une codification, encore bien timide, fut élaborée sur la guerre maritime et transforma la pratique des nations, qui antérieurement n'était guère déterminée que par les besoins du moment, résultait beaucoup moins de principes juridiques que de considérations purement utilitaires. Nous voulons parler de la Déclaration du 16 avril 1856 dont l'article 4 se rapportait au blocus et était ainsi conçu : **Les blocus pour être obligatoires doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.**

A partir de la Déclaration de Paris il existait donc une règle acceptée de toutes les puissances, aux termes de laquelle un blocus ne pouvait émaner simplement d'une décision d'un gouvernement ou d'un chef d'escadre, mais devait avoir une existence réelle. Pour qu'un navire neutre puisse se voir interdire l'accès d'un port, il faut qu'il rencontre sur sa route des obstacles suffisants pour lui garantir que celle-ci est effectivement barrée, que, s'il ne se soumet pas, des forces militaires sont prêtes à l'y contraindre, qu'en un mot la puissance bloquante a fait des sacrifices pour établir le blocus et qu'elle n'a pas pris cette détermi-

nation à la légère. L'Angleterre avait fait en 1858 une concession considérable car c'est elle qui, précédemment, avait le plus usé des blocus fictifs. Toutefois l'accord n'était pas définitivement établi ; c'était un premier essai dont l'application pratique devait se heurter à des divergences persistantes.

En Angleterre en effet le gouvernement comme les auteurs considéraient toujours que le but du blocus doit être, avant tout, pris en considération ; si, dans une circonstance quelconque, les nécessités de la lutte demandent qu'on ferme au commerce ennemi tel ou tel de ses débouchés maritimes, un ordre en Conseil ou une décision d'amiral décrète le blocus ; sans doute il y a la malencontreuse Déclaration de 1856 qui est venue donner des garanties aux neutres, mais il ne faut pas s'en exagérer l'importance ; que l'on exige un déploiement de forces de la part du bloquant, rien de plus légitime, mais, pour que cette condition soit remplie, il suffit que des navires de guerre évoluent à l'entrée du port, le long de la côte afin de créer, comme dit Lawrence, un danger « manifeste et pressant » pour les bâtiments qui auraient des velléités de passer outre. Or ce raisonnement marquait évidemment un énorme progrès sur les théories qui présidèrent à de nombreux blocus dans les guerres du début du XIX^e siècle ; mais il était encore bien loin de satisfaire pleinement aux conditions que la justice eût été en droit de réclamer de la part de nations civilisées ; car un blocus comme

celui que proclama l'ordre en Conseil anglais du 16 mai 1806 et qui s'étendait de l'Elbe à Brest sans autre manifestation réelle que quelques navires circulant le long des côtes était en somme toujours possible, sauf que les navires employés eussent peut-être été alors un peu plus nombreux. L'Angleterre restait fermement attachée aux blocus par croisières, c'est-à-dire assurés par des bâtiments effectuant des patrouilles le long des côtes ; la déclaration de 1856 ne les avait pas interdits, mais elle avait exigé qu'ils garantissent une surveillance efficace, difficile à tromper, et c'est de cela que le gouvernement de Londres ne voulait tenir aucun compte.

A cette manière de voir s'opposait la théorie, très extensive au contraire, des conditions d'établissement du blocus, dont la France se faisait le principal champion. Cette théorie était la résultante toute naturelle de la conception que se faisaient nos auteurs du fondement et de la nature du droit de blocus : en France en effet le blocus est généralement considéré comme une opération de guerre et ce n'est qu'en cette qualité qu'il peut imposer aux neutres des entraves souvent considérables à l'exercice de leurs droits ; des neutres violant un blocus s'opposent à l'efficacité d'une opération de guerre d'un des belligérants, et portent donc atteinte, au profit de l'autre, à leur neutralité. Mais il faut pour qu'il en soit ainsi qu'il y ait bien une opération de guerre réelle, effective, exigeant des sacrifices de la part de la puissance bloquante. C'est bien là la théorie

qui est la plus communément admise en France encore à l'heure actuelle ; les autres, notamment celle d'Hautefeuille (*Des droits et des devoirs des nations neutres en cas de guerre maritime*) qui fait découler le droit de blocus d'une prétendue souveraineté résultant de la conquête par simple occupation, avaient depuis nombre d'années perdu une grande partie de leur vogue. Or si l'on met en face la théorie qui fait du blocus une opération émanée de la seule et toute puissante volonté du belligérant et obligeant comme telle et par cela seulement les neutres, ou bien celle plus commune peut-être encore chez les Anglais, qui consiste à ne pas même rechercher une explication juridique du blocus en n'envisageant ces matières que sous un aspect purement utilitaire, en n'y considérant jamais autre chose que le but à atteindre ; si, disons-nous, l'on compare ces théories en honneur à Londres avec celles défendues en France, on devine de suite que les conséquences de ces dernières sont diamétralement opposées aux coutumes britanniques. Chez nous en effet s'accroissait de plus en plus la tendance à augmenter les conditions d'effectivité ; non seulement le gouvernement français s'attachait scrupuleusement à l'observation sévère de la Déclaration de 1856 (dont la 4^e règle était inscrite par exemple dans les instructions remises le 25 juillet 1870 aux commandants de nos navires de guerre), mais encore il subissait l'influence de la doctrine, qui interprétait la règle en l'exagérant

encore. Les auteurs français exigeaient, pour que le blocus puisse être considéré comme réellement effectif, tout un ensemble de conditions onéreuses, difficiles à remplir, et qui eussent rendu pour nous, en cas de guerre, les blocus fort rares, coûteux, dangereux même, ainsi que nous aurons par la suite l'occasion de le démontrer.

Disons de suite comment ces thèses opposées, que nous avons essayé de définir brièvement, s'affirmaient au début de la Conférence, et comment les mémorandums, sur cette question, groupaient et répartissaient les puissances. En premier lieu les opinions britanniques étaient résumées dans les articles 1, 2 et 3 du mémorandum rédigé par le Foreign Office : article 1^{er} « un blocus est un acte de guerre exécuté par les navires de guerre d'un belligérant *répartis de façon à empêcher l'accès ou la sortie* d'une portion définie de la côte ennemie » ; article 2 « *un blocus pour être obligatoire doit être effectif, c'est-à-dire qu'il doit être maintenu par une force suffisante pour rendre hasardeuse l'entrée ou la sortie* » ; article 3 : « Si le blocus est effectif ainsi qu'il est défini dans l'article 2, la Cour n'a pas à apprécier le nombre et la disposition des navires de la force bloquante. Par exemple si le blocus est maintenu *effectivement* (?) par un seul navire, cela suffirait. » Ce dernier article était conforme en lui-même aux décisions qu'allait prendre la Conférence quant aux droits du commandant sur son escadre, mais

toute la question portait sur le sens du mot « effective-ment » que définissait l'article : ce qui devait être considéré c'était non le moyen, mais le résultat obtenu, et c'est sur l'importance de ce résultat que portaient les divergences. La voie tracée par Londres était suivie par le gouvernement de Washington : l'article 36 (alinéa 1^{er}) de son mémorandum était ainsi conçu : « Le blocus est une mesure de guerre entre belligérants et *pour être obligatoire il doit être effectif, c'est-à-dire qu'il doit être maintenu par une force suffisante pour rendre hasardeuse l'entrée ou la sortie d'un port.* » De même le Japon affirmait que « *Le blocus n'est obligatoire que s'il est maintenu par une force suffisante pour présenter un danger évident à un navire essayant de passer.* »

A ce groupe que nous désignerons sous le nom de groupe anglo-saxon s'opposait celui en tête duquel venait la France. Le gouvernement français cependant n'avait présenté aucun article sur ce sujet ; il s'était tenu très strictement aux termes mêmes du programme qu'avait proposé le gouvernement anglais dans sa circulaire du 27 février et où la matière du blocus était résumée en ces quelques mots : « B. Blocus : *y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée ainsi que la notification qui est nécessaire pour qu'un navire puisse être saisi.* » Bien que cette énumération ne fût évidemment pas présentée sous une forme limitative, on avait préféré à Paris ne manifester sa manière de voir que sur les deux points spécialement

indiqués, savoir la notification et le lieu de la saisie ; toutefois, vu son histoire, son attitude dans les Conférences précédentes, sa doctrine, et même les principes implicitement proclamés dans l'article 2 de son mémorandum sur le blocus, il ne pouvait être mis en doute que la France dût être placée en tête des puissances favorables à une effectivité rigoureuse dans l'établissement du blocus. Auprès d'elle se plaçait l'Allemagne, champion des principes que lui avait transmis la Prusse, et dont le mémorandum s'exprimait ainsi : après l'article 9 qui proclamait l'obligation incontestée de l'effectivité, l'article 10 définissait cette condition : « *Le blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par une force navale dont l'importance et la position la mette en mesure d'interdire **réellement** toute navigation entre la mer et la partie bloquante du littoral.* » L'Italie de même affirmait que « *le blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par des forces bloquantes disposées de façon à pouvoir surveiller les accès du port et du littoral bloqué et apercevoir tout navire qui voudrait y aborder et étant en condition de pouvoir, le cas échéant, en empêcher **effectivement** l'entrée* ». Ce texte constituait, comme nous le verrons, une amélioration importante (en ce sens qu'il n'interdisait pas les blocus par croisières) de la formule employée dans l'article 2 de la proposition que l'Italie avait faite à la deuxième Conférence de la Paix en 1907 (IV^e commission, 4^e séance, annexe 18) ; mais les deux textes étaient d'accord quant aux conditions

elles-mêmes et à la définition de l'effectivité, si bien que l'on devait faire entrer dans le groupe français les mémorandums autrichien et espagnol, qui renvoyaient, comme étant l'expression de leur manière de voir, au texte de la dite proposition italienne: « *Le blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par des forces navales de guerre suffisantes pour interdire **réellement** le passage et stationnées de manière à créer un danger évident pour les navires qui voudraient le tenter.* » Enfin la Russie dans l'article 2 (§ II) de son mémorandum déclarait que : « *le blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par des forces navales de guerre suffisantes pour interdire **de fait** le passage entre la mer et le littoral bloqué, et stationnées de manière à créer un danger **réel** pour les navires qui voudraient le tenter.* »

Avant d'étudier de plus près comment ces théories ainsi réparties se heurtaient, s'opposaient entre elles, comment ensuite on en vint à l'accord final, il nous semble bon de diviser de suite notre étude en deux chapitres où nous envisagerons la question sous le double aspect que les quelques articles précédemment cités nous permettent déjà de distinguer et de préciser, l'une se rapportant au résultat obtenu : l'efficacité de la surveillance, l'autre aux moyens employés pour l'atteindre : la nature, le nombre et la disposition des navires bloquants.

1° Conditions de l'efficacité touchant à l'efficacité de la surveillance et aux résultats atteints par le blocus.

C'est là certes de beaucoup le point le plus important, celui sur lequel portaient principalement les divergences ; on a pu voir à la lecture des articles ci-dessus que l'emploi d'un qualificatif ou d'un autre dans la détermination du résultat auquel aboutit pratiquement le blocus formait le critérium de la distinction des différentes thèses. Dans le groupe anglo-saxon, nous ne relevons que les mots « rendre *hasardeuse* l'entrée ou la sortie », « empêcher l'accès ou la sortie », « *danger évident* de passer » ; dans l'autre au contraire on exige un *empêchement effectif* une *interdiction réelle* ou *de fait*, etc., on choisit des termes qui répètent ou confirment ceux qu'avait employés la Déclaration de 1856. Comme nous le disions au début de ce chapitre, la doctrine anglaise se contente donc que des navires soient chargés de monter la garde, sans se préoccuper de savoir si la surveillance qu'ils exercent est ou non efficace, si la flotte bloquante parvient à empêcher « en fait, réellement » les tentatives de violation, ou si au contraire les dérogations sont nombreuses, aisées, susceptibles comme telle de donner à croire qu'elle est insuffisante pour remplir sa tâche et que les sacrifices consentis pour assurer le blocus ont été par trop mi-

nimes. La Grande-Bretagne certes et les puissances qui partageaient ses vues reconnaissaient formellement la déclaration de 1856; les États-Unis eux-mêmes, non signataires de cette déclaration, en admettaient hautement la quatrième règle et proclamaient que tout blocus doit « interdire réellement » l'accès de la zone bloquée; le gouvernement de Londres n'avait-il pas en 1907 à la Conférence de La Haye déposé même un amendement tendant à remplacer dans la proposition italienne énoncée plus haut les mots « danger évident » par ceux de « danger réel » ? Tout le monde était donc incontestablement d'accord pour flétrir les blocus fictifs. Mais il n'en était plus de même quand il s'agissait de définir exactement ce que devait être un blocus pour ne pas encourir un tel reproche; et alors l'entente sur le principe n'apparaissait plus que comme bien illusoire et inutile: quand on se contente que le blocus rende les tentatives de violation « hasardeuses », c'est-à-dire en somme que les navires infracteurs n'aient pas toutes chances de réussir [condition que deux navires sur une longue côte pourraient en somme remplir, puisque (l'art. 11 du mémorandum anglais le proclamait) ni le nombre ni la fréquence des violations n'importe] on admet incontestablement des blocus fictifs; on les repousse avec protestations, on les flétrit, mais la définition qu'on s'applique à en donner est tellement restrictive qu'en fin de compte on les reconnaît le plus souvent.

Les théories opposées à celles de l'Angleterre avaient incontestablement le mérite d'être inspirées par un souci d'équité devant lequel s'effaçaient toutes considérations d'intérêt personnel, et de comprendre les devoirs de belligérants d'une manière en cela tout opposée à la conception qu'on s'en faisait à Londres ; mais nous verrons que cette tendance en elle-même fort louable était poussée jusqu'à des limites souvent exagérées et susceptibles de mettre en fort mauvaise posture, surtout en face d'adversaires ralliés aux doctrines britanniques, les puissances qui les subissaient.

En France on exigeait que le passage soit interdit « de fait » ; mais alors est-ce donc que l'efficacité de la surveillance aurait son importance ? est-ce qu'il faudrait, pour que le blocus fût effectif et par suite légitime, que les violations commises impunément ne constituent que de négligeables exceptions ? Précisément : et ces prétentions qui semblaient ridicules à Londres étaient émises fermement à Paris, à Berlin, à Rome, où l'on estimait impossible de les repousser dès que l'on voulait appliquer de bonne foi et franchement la Déclaration de Paris, que, pensait-on, les pratiques en honneur de Londres violaient non seulement dans son esprit mais dans sa lettre même ; et les termes que les gouvernements ralliés aux théories françaises avaient employés dans leurs mémorandums reflétaient une fermeté irréductible, une volonté bien arrêtée de faire adopter par la Conférence des vues jugées susceptibles

de s'imposer d'elles-mêmes à tout gouvernement animé d'impartialité et soucieux de justice.

Devant cette manifestation bien nette de la majorité des puissances, les rédacteurs des bases de discussion ne pouvaient que s'incliner ; le cabinet anglais, sans permettre pour cela de rien préjuger quant à son attitude future, le fit de fort bonne grâce (l'influence de M. Fromageot ne fut d'ailleurs sans doute pas négligeable en cette circonstance) et animé du désir de rédiger des articles reflétant scrupuleusement les vues de la majorité, considérant que la Déclaration de 1856 semblait être « devenue d'une application générale » et constituer « un principe de droit commun », il se contenta de proposer à la Conférence l'adoption des termes mêmes de la Déclaration, afin de lui donner une autorité et une vigueur nouvelles. Et si l'on tient compte des circonstances dans lesquelles il allait être admis, des professions de foi très précises qu'avaient exprimées les mémorandums, cet article qui, à première vue, pourrait sembler assez platonique et susceptible d'une efficacité bien minime, prend de suite une importance considérable ; ainsi envisagées, sa proposition d'abord, puis son vote allaient prendre une signification particulière ; c'était vraiment un renouveau donné à la règle avec une mise en relief évidente de l'obligation imposée à tous blocs « d'interdire *réellement* l'accès » ; c'était par conséquent une confirmation indiscutable des doctrines extensives des conditions

d'effectivité du blocus quant à son efficacité même. La base de discussion numéro 14 ainsi conçue : « CONFORMÉMENT A LA DÉCLARATION DE PARIS DE 1856, LES BLOCUS, POUR ÊTRE OBLIGATOIRES DOIVENT ÊTRE EFFECTIFS, C'EST-A-DIRE MAINTENUS PAR UNE FORCE SUFFISANTE POUR INTERDIRE RÉELLEMENT L'ACCÈS DU LITTORAL ENNEMI » fut admise sans difficultés au cours de la dernière séance plénière (*Livre Bleu*, p. 142) ; aucune observation n'ayant été présentée lors de l'examen par la Commission, la base fut maintenue sauf modification de détail par le Comité de rédaction ; elle devint sans aucun changement l'article 2 de la Déclaration de Londres.

Indépendamment de l'intérêt qu'il peut y avoir à ce que les États-Unis, que l'abolition de la course avait empêchés de signer la Déclaration de 1856, soient dorénavant liés par une convention formelle sur une règle qu'ils avaient reconnue depuis longtemps du moins théoriquement, on ne peut que se féliciter de la décision prise par la Conférence de s'en tenir simplement à la formule célèbre, vieille déjà *d'un demi-siècle*. Certains esprits, en France notamment, lui en ont fait grief, eussent voulu une précision plus grande destinée à empêcher à l'avenir toute interprétation trop large ; mais peut-être d'abord cela eût-il dépassé les limites de la bonne volonté et de la conciliation des États en cause ; et en outre il faut bien se pénétrer du caractère de l'article avant de le juger ; il faut songer qu'on voulait moins édifier une réglementation nou-

velle que consacrer un « principe généralement reconnu » qu'un organe supérieur, la Cour internationale, aurait le devoir d'appliquer dans les conflits futurs ; et en cela l'œuvre de la Conférence de Londres se différencie nettement de celle d'une des Conférences de La Haye par exemple. Or cette règle que tous les États signataires de la Convention constituant la Cour internationale des prises seraient exposés à voir appliquer à leurs ressortissants, il fallait qu'elle pût être acceptée de tous, car, comme le dit si clairement M. Renault dans son Rapport général, « les solutions ont été dégagées des diverses manières de voir ou des diverses pratiques et correspondent à ce que l'on peut appeler la *media sententia*. Elles ne concordent pas toujours avec les vues propres de chaque pays, mais elles ne blessent les idées essentielles d'aucun. Il ne faut pas les examiner séparément, mais dans leur ensemble ; autrement on court risque de commettre les plus graves méprises... Il y a là une œuvre de transaction, de concession mutuelles. » La Cour internationale des prises devra les interpréter sagement, prudemment, se tenant toujours loin des thèses extrêmes, mais elle devra aussi être ferme et précise dans ses jugements de telle sorte que sa jurisprudence puisse s'imposer aux tribunaux nationaux, s'introduire comme un élément d'harmonie et d'union dans les coutumes des divers États et empêcher, sur des règles admises en théorie par tous, les divergences d'application qui

peuvent suffire, comme cela s'était produit pour la Déclaration de Paris, à créer en fait des antagonismes profonds, des rivalités difficiles à supprimer, causes possibles de conflits.

Voici donc un progrès considérable réalisé ; dorénavant, pour qu'un blocus puisse être considéré comme effectif, il faudra qu'en fait il ait affirmé d'une façon indiscutable son existence ; sans doute on n'exige pas une inviolabilité parfaite, et la capture accidentelle d'un navire neutre ne rendra pas plus un blocus effectif que la violation exceptionnelle par un ou deux navires parvenant à franchir la ligne de blocus ne permettra de conclure à la non effectivité de celui-ci. Ce qu'il faut c'est donc que l'efficacité du blocus soit la règle et que les violations n'apparaissent que comme accidentelles ; on voit déjà quelle consécration recevaient les théories françaises qui toujours avaient érigé ces règles en principes indiscutables. Mais, dira-t-on, quelle sera la proportion fixée comme critérium, au-dessus de quel chiffre les violations du blocus devront-elles être jugées trop nombreuses pour être considérées comme exceptions, et suffiront-elles à entraîner l'illégitimité de l'opération ? C'est ici que nous touchons au deuxième aspect de la question, celui qui concerne non plus le principe même de l'effectivité, mais les mesures pratiques à prendre pour la garantir.

2° Conditions de l'effectivité touchant aux modes employés pour garantir une surveillance efficace.

Nous verrons que toutes les questions se rattachant à ce point de vue furent résolues d'une même façon, par un même article et cela nous permettra d'en mener assez rapidement l'étude.

L'examen des mémorandums faisait apparaître que la plupart des puissances n'étaient pas d'avis de fixer d'une façon précise toutes ces conditions de détail, toutes les obligations auxquelles une escadre pourrait en pratique être astreinte pour assurer un blocus réellement effectif. On pensait généralement que la solution de ces problèmes dépendait exclusivement des circonstances et qu'il ne serait pas prudent de vouloir les résoudre par des règles préalablement établies; on préférerait s'en remettre à la Cour internationale des prises qui serait plus à même d'apprécier pour chaque affaire les conditions dans lesquelles le blocus avait été assuré; on lui indiquait simplement un principe par l'article 2; à elle de l'interpréter d'une façon équitable; si le propriétaire venait opposer devant elle comme moyen de défense que le blocus avait été maintes fois violé et par suite ne remplissait pas la condition d'effectivité requise, la Cour devait pouvoir statuer en pleine liberté, examiner dans quelles conditions le blo-

cus avait été assuré, comment s'étaient produites les violations antérieures et si les circonstances qui les avaient accompagnées n'étaient pas de nature à dégager la responsabilité du bloquant.

Bien entendu cette manière de voir ne pouvait être partagée par tout le monde ; l'Angleterre qui, nous l'avons vu, reconnaissait à la puissance bloquante le droit d'assurer par quelque moyen qu'il lui semblât bon d'employer, l'effectivité du blocus, ne pouvait accepter de s'en remettre à la Cour et de lui reconnaître un droit d'appréciation qui eût pu être fort dangereux pour elle et la contrarier fréquemment ; aussi l'article 3 de son mémorandum était-il ainsi conçu : « *Si le blocus est effectif ainsi qu'il est défini dans l'article 2 (et nous avons vu ce qu'était cette définition), la Cour n'a pas à apprécier le nombre et la disposition des navires de la force bloquante. Par exemple si le blocus est maintenu effectivement par un seul navire, cela suffirait.* » Nous reviendrons sur la question soulevée par la première phrase de cet article ; mais quant à l'autre, celle qui nous occupe actuellement, le sens de la doctrine anglaise y apparaît nettement : l'effectivité peut être très lâche, et l'on ne peut exiger des sacrifices considérables pour la rendre réelle, tel est le principe auquel nous avons vu l'Angleterre attachée et que l'article 2 de la Déclaration devait rejeter ; or il ne faudrait pas que d'un autre côté on puisse être exposé à voir la Cour exiger des sacrifices que l'on

avait la ferme volonté de ne pas considérer comme obligatoires; il était nécessaire que le propriétaire d'un navire saisi ne puisse arguer devant la juridiction internationale du fait que ce serait par pur effet du hasard que la saisie de sa chose a été opérée, alors qu'à quelques milles plus loin par exemple d'autres navires avaient réussi à passer la ligne du blocus sans rencontrer d'obstacles.

Mais quand les mémorandums des puissances furent arrivés à Londres, que le Foreign Office eût été à même de voir que ses vues se heurteraient à une forte majorité, quand il eut rédigé la base de discussion posant le principe d'une effectivité « réelle », il était impossible de ne pas consacrer la théorie qui en était la conséquence nécessaire; puisqu'on proposait un article sévère sur la condition d'effectivité la faisant dépendre du nombre des violations, puisque d'autre part on ne voulait pas fixer un chiffre au-dessus duquel celles-ci eussent entraîné la non effectivité et au-dessous duquel elles eussent au contraire été sans effet sur la légitimité du blocus, il fallait bien consentir à la juridiction compétente, le pouvoir d'apprécier librement la manière dont l'opération était assurée. La base 14 trouva donc son complément dans la base 15 ainsi conçue: « *la question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait* »; la compétence de la Cour serait de la sorte, en l'absence de règles pré-établies, une garantie contre des abus qui eussent pu

permettre de tourner de nouveau la règle à l'avenir et qui comme telle venait carrément à l'encontre des prétentions plus ou moins avouables des gouvernements qui n'accepteraient qu'à contre-cœur l'article 2 de la Déclaration.

Mais ce n'est pas seulement cette question que visait la base 15. Elle était destinée à faire rentrer dans la compétence de la Cour d'autres points non moins importants, que l'on ne voulait pas non plus réglementer à l'avance. Et même nous verrons que c'est plutôt sur ces matières que la formule fut discutée, donnant lieu devant la Conférence à des échanges de vues et des exposés remarquables de la part des délégués techniques. L'article 3 du mémorandum britannique nous en a déjà indiqué la nature, quand il parle du « nombre et de la disposition des navires de la force bloquante » ; nous avons vu également les mémorandums de Russie, des Pays-Bas, d'Espagne et d'Autriche-Hongrie (ces deux derniers renvoyant à la proposition italienne de 1907) exiger des navires « stationnés » ; la Grande-Bretagne et la Russie exigeaient l'emploi exclusif de « forces navales de guerre ». Toutes ces exigences soulevaient la question de savoir si l'on devait édicter des règles exigeant l'emploi de certains moyens destinés à assurer l'effectivité « réelle », et prohibant certains autres qui eussent par trop facilité la surveillance de la zone bloquée.

Allait-on d'abord interdire les blocus par croisières

en ajoutant à la formule de la Déclaration de Paris un article à cet effet ? On sait qu'en 1856 ce n'était que la crainte de faire échouer la réforme tout entière devant les résistances inévitables du cabinet de Londres qui avait empêché les plénipotentiaires réunis à Paris d'interdire ce mode de blocus ; mais cette omission volontaire avait cependant déchaîné les attaques et les critiques d'un grand nombre d'auteurs, surtout en France où, nous l'avons signalé, la doctrine avait particulièrement tendance à faire preuve d'une sévérité extrême ; quant aux reproches qui accablèrent, vingt ans encore après, au sein du Parlement français, la fameuse Déclaration, il ne faut pas oublier qu'ils étaient dirigés contre la deuxième règle et non pas contre la quatrième qui nous intéresse ici. Une partie de la doctrine française regrettait l'ancienne formule des ligues de neutralité armée de 1780 et 1800 qui exigeaient que le blocus fût maintenu par des navires « arrêtés et suffisamment proches ». Fanchille notamment écrivait : « Nous ne pouvons approuver une définition qui prête ainsi à double sens, et nous appelons de tous nos vœux le jour où les puissances, se dépouillant enfin des idées d'intérêt personnel, donneront une définition claire et précise du blocus effectif. » Toutefois, à l'ouverture de la Conférence, il n'y avait parmi les mémorandums que ceux de Russie et des Pays-Bas qui eussent formulé pareille prétention ; l'opinion de la grande majorité des gouvernements était qu'il fallait savoir gré aux diplo-

mates réunis à Paris après la guerre de Crimée d'avoir repoussé la formule de 1780, car s'ils avaient agi autrement, leur œuvre eût par la suite rencontré des empêchements de fait capables d'en rendre toute application pratique impossible. La latitude qu'autrefois les Anglais laissaient aux flottes bloquantes pour des raisons personnelles et dérivées des pratiques que nous connaissons, par lesquelles ils se singularisaient, était devenue depuis un certain nombre d'années une nécessité de fait, d'ordre général, reconnue par la presque totalité des gouvernements. Les manœuvres navales anglaises de 1888 firent à ce propos d'importantes révélations qui eurent une répercussion profonde dans toute la doctrine internationale ; elles montrèrent en effet (et ce caractère ne fit que s'affirmer plus manifestement encore par la suite) qu'avec le développement de l'artillerie moderne, la précision et la rapidité du tir, avec l'emploi des torpilles et des sous-marins, tous engins de guerre par lesquels des bâtiments stationnés seraient des cibles faciles et sans défense, c'eût été en quelque sorte interdire à l'avenir tout blocus à proximité des forces ennemies que de refuser aux bâtiments bloquants la faculté de circuler, de passer et repasser devant la zone interdite à la navigation, de « croiser » en un mot devant les ports, les côtes, les havres en cherchant dans la mobilité et la vitesse une arme contre les projectiles et les attaques de l'adversaire. Et ce qui pouvait autrefois engendrer des

abus, alors que les pratiques semblables à celles auxquelles l'Angleterre s'attachait avec acharnement étaient en vigueur, ne pouvait plus rencontrer d'opposition sérieuses une fois que la règle de la Déclaration de Paris aurait été admise d'une manière formelle, consacrée, affirmée à nouveau.

Allait-on de même, comme le proposaient les mémorandums britannique et russe, exiger l'emploi exclusif de navires de guerre ? Avant de répondre à la question il faut se bien pénétrer du sens qu'aurait, si on l'acceptait, une formule n'en exigeant pas l'emploi, ne précisant pas la nature des navires à employer ; un article ainsi conçu ne supprimerait pas la nécessité que ces navires satisfassent à toutes les conditions exigées pour faire partie de la flotte de guerre de l'État dont ils relèveraient : ils ne pourraient donc être que soit des navires de guerre, soit des bâtiments commissionnés, paquebots ou transports, qui pour faire partie en temps de guerre de la flotte militaire doivent avoir rempli les formalités exigées par la convention de 1907 sur cette matière. Mais l'emploi de corsaires par des puissances signataires de la Déclaration de Paris ne serait aucunement, par l'effet d'une telle formule, rendu plus légitime que celui de navires de commerce échappant à l'autorité chargée de la direction de la guerre et n'ayant comme tels aucun droit à la qualité de belligérants. Les pratiques d'ailleurs, les lois intérieures des États sont partout conformes en ce sens.

Ainsi posée la question se résout à savoir si l'emploi de navires doit être le seul moyen autorisé pour le maintien d'un blocus. Bien que la majorité des puissances se fussent abstenues de formuler leurs opinions à cet égard, on ne pouvait douter qu'elles fussent opposées à de telles exigences. Ici encore l'obligation d'une effectivité « réelle » suffisait à écarter toutes les craintes qu'eût pu soulever la liberté laissée aux puissances dans le choix des moyens. Pourquoi interdire l'emploi de mines sous-marines amarrées, formant une chaîne infranchissable, comme en 1877 l'avait demandé à Zurich l'Institut de droit international, si la puissance qui les dispose prend toutes les mesures de sécurité indispensables, avertit les neutres et fait surveiller les abords de cette redoutable barrière assez scrupuleusement pour s'assurer qu'aucun navire de bonne foi, dans l'ignorance du moyen employé ou de l'emplacement précis de la ligne du blocus, n'y vienne exploser et sombrer avec tout son équipage et sa cargaison ? et même il semble que l'on doive en pareil cas exiger de la puissance bloquante une notification aux neutres du nombre et de l'emplacement exacts des engins : ce serait le seul moyen de vérifier l'existence d'une effectivité « réelle » ; celle-ci en effet en pareil cas ne pourrait guère dépendre du nombre plus ou moins grand des violations, car il est fort probable que ces dernières, vu les dangers qu'elles feraient courir, seraient bien rarement tentées ; ce serait donc un moyen des

plus efficaces et des plus commodes pour le bloquant ; et c'est pourquoi il faudrait empêcher les abus consistant à annoncer l'établissement d'une ligne de torpilles alors qu'en fait on se serait contenté de n'en immerger qu'un petit nombre, sachant bien que les bâtiments neutres se soucieraient fort peu d'aller vérifier, puisque la sanction pour eux serait en pareil cas infiniment plus désastreuse que celle qui, nous le verrons, leur est infligée par le droit commun. On voit que tout cela soulève des questions infiniment délicates et qu'un laborieux travail serait nécessaire pour fixer l'application pratique de ces moyens de guerre ; mais le principe de leur légitimité n'en apparaît pas moins comme indiscutable et quand nous aurons vu à quoi s'est réduite en ces matières l'œuvre de la Conférence de Londres, il nous apparaîtra que ce ne fut là qu'un commencement, qu'un vaste champ resté ouvert où pourront être mis à l'épreuve le désir de conciliation et d'entente des gouvernements, l'habileté et la science des diplomates. Il faudra trancher avec précision toutes ces questions connexes concernant l'emploi, pour assurer le blocus, soit d'obstacles permanents, stables et dissimulés sous les eaux (les blocus par pierres par exemple que dans la guerre de Sécession les fédéraux pratiquèrent en coulant à l'entrée des ports du sud et pour en fermer l'accès des bateaux chargés de pierres) soit d'auxiliaires comme des batteries de côte dont les obus balaièrent toute une partie de la zone bloquée et en rendraient

toute approche impossible. Peut-être trouvera-t-on les garanties suffisantes en exigeant du bloquant l'établissement de passages où ces redoutables obstacles ne seraient pas opposés aux neutres, où la flotte bloquante seule pourrait veiller au maintien d'une efficacité réelle, où les violations pourraient être tentées sans être exposées à une sanction d'une sévérité, d'une rigueur inacceptables.

Une autre question importante, la plus importante peut-être, rentrait dans cet ordre d'idées, celle de la disposition des navires. En France certains auteurs montraient sur ce point des exigences extraordinaires ; le gouvernement mettait en vigueur des règles extrêmement sévères, sans toutefois suivre la doctrine jusqu'à exiger certaines formalités qu'elle eût voulu imposer aux bloquants et dont le caractère par trop excessif eût été de nature à nous faire jouer vis-à-vis de nos adversaires, en cas d'hostilités maritimes, un véritable rôle de dupes. C'est ainsi que M. Fanchille, d'accord avec des auteurs non moins autorisés que lui, prétendait que les bâtiments de la force bloquante devaient être divisés en deux escadres : l'une serait alignée sur le pourtour de la zone bloquée, ses unités seraient stationnées et la distance entre chacune d'elles devrait être telle que toute la partie de mer les séparant puisse être balayée par les canons de l'une ou de l'autre ; la seconde escadre, composée de trois ou quatre croiseurs et appelée « escadre volante » pourrait et même devrait

ne pas être stationnée : son rôle consisterait en effet à pourchasser les navires qui tenteraient le passage, à donner au besoin contre eux le signal de la canonnade, si bien qu'à aucun moment la formidable et intangible barrière des bâtiments immobiles de la première escadre ne présenterait de brèche dont l'existence seule suffirait à détruire l'effectivité. Les discussions portaient aussi sur le sens des mots « force suffisante » : beaucoup en France eussent voulu fixer un nombre minimum de navires (système qu'avaient consacré plusieurs traités signés par le Danemark), une distance maxima entre la côte et l'escadre, sans voir que la solution de tous ces problèmes dépend de la nature et de la configuration de la côte, de la tournure des opérations, des nécessités stratégiques, des circonstances en un mot et que dans tout cela une seule chose importe, le résultat obtenu. Aucun gouvernement d'ailleurs ne songeait lors de la Conférence de Londres à suivre ces errements, et l'un d'eux, celui de Londres, prenait même soin, dans l'article 14 de son mémorandum, de préciser le juste point de vue duquel, comme nous venons de le dire, toutes ces questions doivent être envisagées.

Tous ces problèmes, la base de discussion numéro 13 : « la question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait » avait pour but d'indiquer à la Conférence dans quel sens la majorité des puissances désiraient les solutionner ; mais elle ne

contenait que le principe et ne cherchait nullement à régler avec une précision qui eût exigé des débats très lents et peut-être prématurés encore l'application pratique de toutes les questions s'y rattachant. Quoi qu'il en soit, ce simple principe, nous le savons, repoussait fermement les théories britanniques en ce qu'elles tendaient à laisser dans l'imprécision et le trouble toutes ces obligations d'effectivité que l'on voulait à Londres se réserver la faculté d'éviter par des subtilités nouvelles ; il proclamait la compétence de la Cour internationale et lui reconnaissait la faculté de juger en toute liberté, et d'appliquer en ne tenant compte que des circonstances la règle de l'effectivité posée dans l'article 2 et qu'il serait dès lors impossible de tourner. Mais une formule comme celle de la base 15 aurait en outre l'avantage de consacrer une solution moyenne ; en effet, si la Conférence l'acceptait, elle repousserait comme nous l'avons répété les prétentions anglaises en affirmant plus fermement la condition d'effectivité ; mais d'autre part elle se refuserait à partager toutes les exigences de la doctrine française. Comme le fit remarquer dans la deuxième séance de la Conférence, quand les bases furent soumises à un premier examen, M. Crowe, délégué du gouvernement britannique, répondant à une question de M. Lovatelli dans le but de savoir si des torpilleurs seraient admis à maintenir un blocus, tous les moyens seraient légitimes, car la seule chose qu'il y ait lieu d'envisa-

ger dans un blocus c'est que « son maintien soit effectif » ; par conséquent si ce résultat est atteint, peu importe par quels procédés on y est parvenu, à condition bien entendu que ces procédés puissent être considérés comme des moyens de guerre légitimes.

En acceptant sans discussion la base 15, la Conférence rejeta donc les théories françaises aux termes desquelles le blocus par croisières eût été interdit et des règles strictes et sévères eussent été édictées, pour énumérer limitativement les procédés acceptables et rejeter au contraire impitoyablement tous ceux qui n'eussent pas présenté des garanties suffisantes ; elle confiait à la Cour internationale des prises la tâche entière d'apprécier la valeur des moyens employés en tenant compte avant tout et surtout des faits et des circonstances, et lui laissait la faculté de nier dans un cas, d'affirmer dans un autre la validité d'un blocus par croisières, si dans le premier l'effectivité n'a pas été « réelle » et si dans l'autre au contraire le bloquant a su s'opposer avec succès aux tentatives de passage. Et M. Renault, dans son Rapport général, put commenter en ces termes l'article 3 de la Déclaration qui reproduisait textuellement la base initiale : après avoir précisé quels tribunaux seraient compétents pour juger de la « question de fait » et montré quels effets salutaires la compétence de la Cour internationale, « juridiction absolument impartiale », exercerait en ces matières, il ajoutait : « La possibilité de ce recours, outre

qu'elle permettra de réparer certaines injustices, aura vraisemblablement un effet préventif, en ce qu'un gouvernement se préoccupera d'établir ses blocus de telle façon que l'effet n'en puisse pas être annulé par des décisions qui lui causeraient un grand préjudice. L'article 3 a donc toute sa portée si on l'entend en ce sens que la question prévue doit être tranchée *judiciairement*. » Ce simple mot, précis et clair, suffit à montrer dans quelle mesure on avait voulu concilier d'une part les partisans d'une liberté complète dans la mise en vigueur des blocus et d'autre part ceux d'une réglementation sévère et draconienne ; il fait apparaître en même temps la grandeur de la tâche confiée à la Cour internationale et la confiance des gouvernements en la justesse de ses vues et l'impartialité de ses décisions.

Avant de terminer ce chapitre il nous semble utile de signaler les précisions qui furent apportées, lors de la discussion d'un autre article, sur une question touchant de près à celles que nous venons en dernier lieu d'examiner, celle des droits du commandant du blocus sur la disposition de ses navires. La question se trouve évidemment tranchée par l'article 3 qui a été étudié ci-dessous et qui laisse au commandant une liberté complète sur le choix des moyens à employer pour assurer le blocus ; il lui reconnaît de même toute latitude pour disposer son escadre. Mais le débat fut soulevé sur un sujet différent, auquel nous nous sommes attaché dans le chapitre I^{er} en étudiant l'article 18 de

la Déclaration : « Les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres. » Le gouvernement anglais avait proposé un article 14 dans son mémorandum, proclamant que la disposition des navires n'avait aucune influence sur la valeur du blocus et que le chef d'escadre était libre de l'organiser à sa guise, toujours sous la réserve de ne pas « empêcher l'accès à une côte neutre ». Quand l'amendement déposé par la délégation italienne et qui devint l'article 18 fut discuté, comme ses termes n'établissaient pas que sauf la réserve qu'il consacrait, aucune limitation n'était imposée à la libre disposition des navires, le contre-amiral Slade intervint pour bien préciser que c'était dans ce sens que la délégation britannique l'interprétait. « La répartition des vaisseaux affectés au maintien du blocus, ajoutait-il, dépend des conditions géographiques de la zone bloquée et du nombre des bâtiments à la disposition de l'amiral ; et *pourvu que l'effectivité du blocus soit assurée et que le gros de l'escadre ne barre pas l'accès des ports neutres, il n'y a aucune limitation à la discrétion de l'officier chargé de la surveillance du blocus*. Le point de savoir si ces deux conditions sont dûment réalisées est toujours une question de fait. Dans cet ordre d'idées, la Délégation britannique n'a aucune objection à accepter l'amendement proposé par M. le délégué plénipotentiaire d'Italie, mais il lui semble important de ne pas séparer l'énonciation du principe que l'accès des ports neutres

ne doit pas être empêché de l'autre principe que, sauf cette restriction, les forces navales peuvent être librement disposées d'après les exigences militaires dont le commandant des forces bloquantes est seul juge. Nous proposons donc de consigner dans un article spécial, qui trouverait sa place entre les articles 23 et 24, la disposition suivante, prise à l'alinéa 14 du mémorandum britannique : 23 bis : « *Les forces bloquantes peuvent être placées à la distance des ports et de la côte bloqués que les autorités navales estimeront convenable, pourvu que leur position n'empêche pas l'accès d'une côte neutre.* » (Annexe 70. Livre Bleu, p. 257.)

Dans cette proposition anglaise, il ne faut pas voir seulement la manifestation du désir très juste, et auquel la Conférence devait donner satisfaction, de laisser toute latitude au commandant du blocus et de ne pas entraver son action par des règles préétablies ; il y avait aussi le désir, (et celui-ci la Conférence allait refuser de le satisfaire) d'enlever à la Cour au moins un cas d'appréciation sur les conditions de l'établissement et de l'effectivité du blocus : on ne pourrait plus arguer devant elle, pour attaquer une saisie, du fait que la zone bloquée s'étendait trop avant dans la haute mer, puisque la liberté d'augmenter à sa guise le rayon bloqué était formellement reconnue au commandant ; celui-ci pourrait donc, sans subir aucune entrave, faciliter singulièrement les saisies et élargir la portée de l'opération.

Mais la demande de l'amiral Slade ne prévalut pas, car nous savons que l'amendement italien fut admis purement et simplement ; elle aboutit cependant à faire reconnaître (*Livre Bleu*, p. 177) qu'il y avait deux intérêts, celui des neutres et celui des belligérants, à prendre en considération. Le premier fut sauvegardé par l'article 18 ; c'est au deuxième que s'appliquait l'article 3.

D'autres débats non moins intéressants touchèrent ces questions ; mais comme ils furent soulevés plus spécialement au sujet de la saisie, nous les étudierons par la suite. Il nous semble que ces explications dernières n'étaient pas superflues ; elles auront servi à bien préciser la portée de l'article 3 et auront fait apparaître avec plus de netteté l'attitude de la délégation britannique. C'est elle, avec la délégation des États-Unis et du Japon, qui eut à faire les plus grandes concessions ; nous avons vu quelles résistances indirectes elle chercha à opposer à la volonté nettement exprimée des autres délégations, ce qui ne doit pas nous empêcher d'ailleurs de lui donner une large part du mérite que nous reconnaissons à toutes les puissances dont l'attitude conciliante permit l'accord final.

CHAPITRE TROISIÈME

PUBLICITÉ DU BLOCUS

Principe

La Déclaration de Paris n'avait parlé que de l'effectivité comme condition obligatoire pour tout blocus ; mais dans la pratique de toutes les puissances on avait complété cette lacune. L'effectivité n'est en effet qu'un des éléments du blocus ; il est nécessaire mais non suffisant qu'un blocus soit appliqué rigoureusement et d'une manière vraiment sérieuse pour pouvoir obliger les neutres à le respecter ; cette obligation pour les navires neutres entraîne comme nous le verrons, des mesures de répression contre ceux qui refuseraient d'en tenir compte ; mais il faut qu'il y ait refus, c'est-à-dire que le navire ait agi vraiment et incontestablement de mauvaise foi, dans une parfaite connaissance de l'état de blocus. Or pour arriver sur ce point à des garanties suffisantes, tous les gouvernements exigeaient que le blocus fût rendu public au moyen d'une notification aux neutres. On serait donc tenté d'assimiler la notification de blocus à une promulgation de loi, des-

tinée elle aussi à faire connaître à tous les intéressés leurs obligations nouvelles et à faire présumer que tout délinquant a agi à bon escient, étant censé avoir eu la faculté de se renseigner. Jusqu'ici la comparaison est exacte, mais en la poussant plus avant on découvrirait entre les deux actes des différences profondes. En effet, alors que la promulgation d'une loi est la condition nécessaire et suffisante de sa mise en vigueur et qu'elle constitue rigoureusement le point de départ de son application pour tous sans exception, la notification n'est en rien une condition de l'existence juridique du blocus ; celui-ci peut fort bien exister et s'imposer légitimement à un navire neutre sans qu'aucune notification officielle soit parvenue tant au gouvernement dont il relève qu'à lui-même s'il est prouvé que, par quelque moyen que ce soit, il en a eu connaissance. La notification n'a donc plus d'autre effet que d'assurer plus complètement et plus sûrement la connaissance du blocus et d'en faciliter l'établissement en constituant une présomption contre les navires délinquants ; c'est un moyen pratique d'assurer la publicité et c'est comme tel, dans le but de donner des garanties aux neutres, qu'elle est exigée ; il serait futile de prétendre qu'un blocus effectif pourrait être à bon droit violé par un navire agissant de mauvaise foi, parce qu'aucune notification officielle, revêtue de toutes les formes exigées, n'aurait été transmise.

Voici donc ce qu'est à proprement parler la notifica-

tion en prenant ce mot dans un sens général. Son principe n'était contesté par aucun gouvernement ; tous, dans leurs mémorandums, proclamaient soit implicitement, soit en précisant au contraire les formalités à accomplir, que les blocus doivent être, par les belligérants qui les décrètent, portés à la connaissance des neutres par voie officielle. Outre le motif que nous avons déjà mentionné, savoir la nécessité d'établir une présomption de mauvaise foi contre les navires qui prétendraient n'en pas tenir compte, il y a dans cette formalité une mesure de courtoisie internationale de première importance : l'intérêt est en effet évident pour les neutres d'être prévenus aussitôt que possible de l'entrave énorme que l'on se propose d'apporter à leurs droits, à l'exercice de leur liberté commerciale. Les nationaux de tous les États neutres sont exposés à subir du fait du blocus des dommages considérables dans leurs affaires ; or ces dommages peuvent être sensiblement diminués si les armateurs sont prévenus à temps pour éviter des voyages inutiles à leurs navires en partance ou même déjà en cours de route et si les négociants, les industriels qui tirent de la région bloquée une grande partie de leurs matières premières ou y possèdent d'importants débouchés sont avisés de suite qu'ils devront ne plus compter sur eux, réduire leur production ou adresser leurs commandes ailleurs. Il était naturel que toutes ces considérations de première évidence eussent trouvé leur expression dans les mémorandums ; et après

examen on en avait pu sans aucune difficulté déduire une base (n° 17) ainsi conçue : *Les blocus, pour être obligatoires, doivent être préalablement rendus publics.*

C'était là une formule générale et ce ne pouvait être autre chose, car si l'accord existait sur le principe on eût rencontré de violentes oppositions en voulant préciser davantage et il était préférable de mettre à l'écart de toute discussion le point sur lequel existait une entente complète ; l'article fut donc d'abord adopté sans modifications. Mais il apparut cependant que sans toucher aux questions brûlantes sur lesquelles devait se produire le choc des théories ennemies il était possible d'apporter à la formule une précision plus grande en stipulant d'une manière très vague de quelle nature serait la publicité, par quelles formes elle serait assurée. C'est dans ce sens que la délégation allemande avait proposé un texte nouveau (annexe 43) : *les blocus doivent être déclarés et notifiés.* Les questions de détail étaient ainsi laissées à l'écart et l'article avait cependant le mérite d'apporter plus de clarté au principe général : la publicité devrait revêtir deux formes successives l'une générale sous forme de déclaration, acte destiné à proclamer l'existence du blocus, l'autre personnelle et transmise spécialement à chaque État sous forme d'une notification de l'acte de déclaration. Le procès-verbal nous apprend que dès la première séance en commission, à la suite d'un échange de vues entre les délégations de France, de Grande-Bretagne, du Japon

et enfin d'Allemagne, l'amendement qu'avait proposé cette dernière fut pris en considération, la base proposée par le cabinet anglais ayant été jugée « d'une rédaction trop absolue », et ne paraissant pas « distinguer avec une netteté suffisante les différentes conditions de la déclaration et de la notification du blocus » ; le comité de rédaction aurait donc à s'inspirer de l'amendement allemand. L'article qu'il proposa et qui, après adoption, devint l'article 8 de la Déclaration de Londres était rédigé en ces termes : « LE BLOCUS, POUR ÊTRE OBLIGATOIRE, DOIT ÊTRE DÉCLARÉ CONFORMÉMENT A L'ARTICLE 9 ET NOTIFIÉ CONFORMÉMENT AUX ARTICLES 11 ET 16. »

Ce furent ces trois articles (dont la discussion, ne l'oublions pas, était menée simultanément à celle de l'article 8 que nous venons de voir) qui servirent de théâtre aux hostilités doctrinales entre les délégations, car ce furent eux qui fixèrent les applications pratiques du principe adopté. Nous devons donc aborder leur étude ; ils nous diront en quoi consistent les deux modes successifs de publicité, de quelles formes ils devraient être revêtus, quelle portée, quels effets enfin seraient attribués à chacun d'eux.

1° La déclaration .

Bien que la distinction posée par l'article 8 entre les deux formes de publicité fût adoptée en principe par tout le monde, elle n'avait pas été présentée avec la même

netteté dans tous les mémorandums ; les deux mots étaient fréquemment employés l'un pour l'autre. Aussi les rédacteurs des bases de discussion, bien que n'ayant pas cru devoir préciser la distinction dans la base 17, avaient, dans les « observations » soulevées par la lecture des mémorandums, donné les deux définitions suivantes conformes, pensaient-ils, aux vues des puissances : « Par le mot « déclaration » il semble qu'on doive entendre exclusivement l'acte par lequel la puissance bloquante, ou les autorités navales agissant en son nom, promulgue officiellement le blocus. Par le mot « notification » l'acte par lequel la puissance bloquante donne aux intéressés communication de la déclaration. »

La distinction était donc ainsi nettement posée et les deux définitions mettaient déjà en lumière une opposition à établir entre les deux actes quant aux autorités compétentes pour les accomplir. Étudions donc par quelles voies on put parvenir à l'entente sur les formes obligatoires pour la première de ces deux formalités liées en fait indivisiblement l'une à l'autre, la déclaration. Ce n'est pas encore, remarquons-le, sur elle que devaient porter les plus profondes divergences, car les bases de discussions élaborées au Foreign Office étaient à peu près définitives.

Deux questions se posaient : d'abord celle de déterminer *l'autorité compétente* pour la rédaction de l'acte, c'est-à-dire pour la proclamation du blocus ; puis celle

de fixer *le contenu du dit acte* et les énonciations indispensables pour que son but puisse être atteint.

Or tous les mémorandums admettaient la compétence de deux autorités différentes, le gouvernement bloquant d'abord, c'est-à-dire évidemment le pouvoir chargé de la direction de la guerre et que les constitutions et lois intérieures assimilent en général au pouvoir exécutif plus ou moins responsable devant la nation, et ensuite le commandant de la flotte bloquante. Cette dernière latitude laissée au belligérant bloquant est en effet indispensable ; un chef d'escadre comme un chef d'armée doit avoir toutes facilités pour procéder librement à des opérations de guerre dont le succès dépend souvent de la promptitude avec laquelle la décision en fut prise et l'accomplissement assuré ; aussi est-il nécessaire, bien que le développement des moyens de communication rende de nos jours ces situations moins fréquentes, qu'un commandant en chef opérant dans des mers lointaines puisse ne pas attendre pour établir un blocus des instructions précises et formelles de son gouvernement. Ainsi s'explique l'unanimité avec laquelle les pouvoirs des autorités navales en matière de déclaration de blocus étaient reconnus par les puissances ; mais il était exigé que l'acte du commandant fût approuvé dans le plus bref délai de son gouvernement, afin que celui-ci ne puisse ensuite, en désavouant l'officier, se dégager des responsabilités qu'il devrait supporter. C'est pourquoi la base 18 était ainsi rédi-

gée : « La déclaration du blocus est faite soit par la puissance bloquante soit par les autorités navales agissant en son nom... »

Quant à la détermination des énonciations obligatoires dans toute déclaration un accord semblable apparaissait entre les mémorandums, aussi bien pour ce qui concernait la détermination précise des lieux fermés à la navigation, de la zone soumise à la surveillance de la flotte bloquante, que pour ce qui avait trait à l'indication du moment exact où l'interdiction commencerait à s'appliquer. L'importance pour les neutres de ces deux mentions est évidente et d'ailleurs indiscutée. Plus contestée était la nécessité d'une troisième mention, celle du délai accordé aux navires neutres en relâche dans le port bloqué au moment de la déclaration de blocus : l'usage le plus fréquent était d'accorder à ces navires, que surprenait ainsi ce blocus, un délai de sortie d'une durée variable (il fut de 10 jours dans le blocus par la France des côtes allemandes en 1870) mais devant « toujours être suffisant pour protéger la navigation et le commerce de bonne foi » (ordonnance française du 25 juillet 1870) ; pendant ce temps les navires avaient la faculté d'appareiller et de sortir, tantôt sans avoir à décharger les marchandises embarquées *bona fide* mais aussi sans pouvoir continuer le chargement en cours (système anglais), tantôt en conservant la faculté de continuer le chargement à condition qu'il ait été commencé de bonne foi

(système français), tantôt enfin avec l'obligation de sortir « sur lest » après avoir annulé toutes les opérations commerciales antérieurement conclues et ayant déjà reçu commencement d'exécution. Les pratiques différaient quant à l'utilisation du délai, mais tous les gouvernements étaient en fait d'accord pour l'octroyer ; la divergence qui en l'espèce avait des conséquences plus importantes portait sur le caractère même du délai. Un certain nombre de puissances en effet, tout en le pratiquant, refusaient d'y voir une obligation pour le bloquant ; celui-ci aurait dû, d'après elles, conserver la faculté de l'octroyer ou de le refuser à sa guise car il n'y avait là qu'une simple mesure de courtoisie.

A la tête de ces puissances venait la Grande-Bretagne ; mais celle-ci n'était pas suivie dans ses vues par ses satellites ordinaires, car les États-Unis par exemple, dans l'article 42 de leur mémorandum, stipulaient expressément le caractère obligatoire du délai de sortie, qu'ils permettaient d'employer à achever le chargement de la cargaison ; et les autres mémorandums étaient rédigés dans le même sens. La théorie anglaise, telle qu'elle résultait d'ailleurs implicitement de l'article 19 du mémorandum britannique où il était parlé de « délai qui *a pu* être donné », n'était donc incontestablement pas conforme aux vues de la majorité. Et cependant, sans doute avec le secret désir d'éviter que l'on apportât à cette question une précision qui eût certainement été à l'encontre de ses prétentions, en

même temps qu'avec la ferme intention de remplir avec impartialité et conscience la tâche délicate qu'il avait assumée, le cabinet de Londres parvint à faire adopter dans la base de discussion une formule ainsi conçue : base 18 (suite). *Elle précise... 3° le délai de sortie au profit des navires neutres.* Ces termes ne tranchaient évidemment pas la question du caractère obligatoire ou facultatif du délai de sortie.

Malgré ces précautions, le débat allait être soulevé devant la Conférence et aboutir à une solution conforme aux vœux des puissances : dès la première discussion de la base 18 en séance plénière (2^e séance, 7 décembre ; *Livre Bleu*, p. 143), M. Kriege, délégué plénipotentiaire d'Allemagne, faisait remarquer que les mots « au profit des... » lui semblaient d'une clarté insuffisante et proposait un amendement (annexe 21) tendant à y substituer ceux de « à accorder aux... » ; on préciserait ainsi le caractère obligatoire du délai de sortie et « naturellement, disait-il, d'un délai raisonnable ». Il estimait impossible en effet de fixer d'avance la durée du délai qui dépend d'une foule de circonstances éminemment variables et qu'il valait mieux laisser à la libre appréciation des puissances. C'est alors que la délégation britannique exposa ses opinions sans réticences ; le contre-amiral Slade, attribuant peut-être aux opinions de son gouvernement un poids exagéré dans la balance où se pesaient les deux thèses, fit remarquer que l'équilibre, où, à son sens, étaient maintenues ces dernières,

ne permettait pas d'apporter des précisions suffisantes pour le règlement de la question. M. Krieger répliqua alors, non sans doute sans quelque ironie, que la délégation allemande, en déposant son amendement, n'avait pas cru lui donner une portée aussi considérable ni le voir soulever de telles discussions ; elle avait pensé, disait-il, que la base 18 avait voulu marquer le caractère obligatoire du délai, mais ne l'avait fait qu'en termes insuffisamment explicites ; quoi qu'il en soit, elle restait fermement attachée à sa proposition.

Quand le débat fut repris au cours de la quatrième séance plénière (11 décembre), le contre-amiral sir C. Ottley déclara de suite que la délégation britannique se ralliait à l'amendement allemand « qui est conforme à l'usage suivi en Angleterre de tout temps » (*Livre Bleu*, p. 159). La base 18 transformée dans le sens de l'amendement allemand fut donc adoptée dès la première séance en commission (14 décembre).

Le comité de rédaction la reproduisit textuellement ; elle devint l'article 9 de la déclaration de Londres qui solutionnait en même temps les deux questions que nous venons d'examiner, savoir l'autorité compétente et les mentions obligatoires en matière de déclaration : « LA DÉCLARATION DE BLOCUS EST FAITE SOIT PAR LA PUISSANCE BLOQUANTE SOIT PAR LES AUTORITÉS NAVALES AGISSANT EN SON NOM. ELLE PRÉCISE : 1° LA DATE DU COMMENCEMENT DU BLOCUS, 2° LES LIMITES GÉOGRAPHIQUES DU LITTORAL BLOQUÉ, 3° LE DÉLAÏ DE SORTIE À ACCORDER AUX NAVIRES NEUTRES ». Et M. Renault

dans son rapport général commentait en ces termes ce dernier paragraphe : « On confirme ici cet usage en ce sens que le bloquant doit accorder un délai de sortie ; on ne fixe pas la durée de ce délai, parce que cette durée est évidemment subordonnée aux circonstances très variables. Il a été seulement entendu qu'il y aurait un délai raisonnable. » Nous allons voir que des sanctions furent décidées par la Conférence dans le but d'affirmer et de préciser davantage sa volonté au sujet du délai de sortie.

Toutes ces prescriptions de formes exigeaient en effet des sanctions destinées à en assurer le respect dans les éventualités futures. Ici, devant le silence des mémorandums, la Conférence dut faire œuvre nouvelle et prendre l'initiative de sanctions dont le principe fut basé sur la distinction entre le blocus à l'entrée et le blocus à la sortie ; elle considéra d'une part les prescriptions destinées à assurer la publicité spécialement de l'une ou de l'autre de ces deux formes du blocus et d'autre part celles dont le but est de faire connaître des neutres le blocus en général, d'une manière indivisible. Nous disons que la Conférence fit ici plus qu'eux : preuve d'initiative puisque les mémorandums ne formulaient que des sanctions assez vagues, comme le mémorandum autrichien par exemple qui proclamait la nullité de toute déclaration ne contenant pas les men-

tions obligatoires ou en contenant de fausses, sans distinguer d'après l'importance ni la portée de ces mentions. Le gouvernement anglais avait formulé une théorie que nous préférons exposer plus loin, dans la pensée que la thèse britannique en matière de publicité du blocus doit être étudiée dans son ensemble comme formant un tout homogène, dont les parties s'enchaînent étroitement les unes aux autres ; qu'il nous suffise donc de dire que les vues du gouvernement de Londres étaient forcément très spéciales, sinon personnelles. Aussi avait-on préféré ne rédiger aucune base de discussion sur cette matière.

La question ne fut soulevée que lors de la première séance en commission : le procès-verbal nous apprend en effet que l'Autriche-Hongrie proposa un article identique à la formule que contenait son mémorandum : *Sera nulle toute déclaration incomplète ou fausse*. A la séance suivante (16 décembre), M. Louis Renault déclara qu'à son avis l'accueil fait par la commission aux considérations qu'avait formulées M. Dumba, premier délégué d'Autriche-Hongrie, à l'appui de sa proposition, bien que refroidi sans doute quelque peu par la sévérité excessive de la sanction proposée, permettait de penser que les délégués n'étaient pas hostiles à son principe ; sur sa proposition la question fut tout entière renvoyée devant le comité d'examen que l'on chargea de rédiger « une formule qui, tout en établissant une sanction, en trouve une qui soit moins sé-

vère ». Le *Livre Bleu* ne nous expose malheureusement pas les débats au sein du comité d'examen ; nous ne pouvons donc que nous reporter aux dispositions que consacraient les articles 10 et 16 (2^e alinéa) du rapport qu'il présenta à la Commission et que celle-ci adopta dans la séance du 27 janvier. Ces articles qui, après le vote définitif de la Conférence, furent textuellement reproduits dans le texte final de la Déclaration, sont conçus en ces termes :

« Art. 10 : SI LA PUISSANCE BLOQUANTE OU LES AUTORITÉS NAVALES AGISSANT EN SON NOM NE SE CONFORMENT PAS AUX MENTIONS QU'EN EXÉCUTION DE L'ARTICLE 9 (1^o et 2^o) ELLES ONT DU INSCRIRE DANS LA DÉCLARATION DE BLOCUS, CETTE DÉCLARATION EST NULLE, ET UNE NOUVELLE DÉCLARATION EST NÉCESSAIRE POUR QUE LE BLOCUS PRODUISE SES EFFETS. »

« Art. 16, 2^e alinéa : LE NAVIRE NEUTRE QUI SORT DU PORT BLOQUÉ ALORS QUE..... UN DÉLAI N'A PAS ÉTÉ INDIQUÉ DANS LA DÉCLARATION NOTIFIÉE DOIT ÊTRE LAISSÉ LIBRE DE PASSER. »

Le premier de ces articles édicte une sanction conforme au vœu de la délégation autrichienne savoir la nullité de la déclaration, laquelle entraîne la nullité du blocus. Cette sanction sévère peut être encourue de deux façons, d'abord par le défaut d'une des mentions exigées aux alinéas 1 et 2 de l'article 9 (savoir la date d'établissement et les limites géographiques du blocus) ou ensuite par la fausseté d'une de ces mentions bien que ce dernier point n'ait pas été stipulé d'une manière aussi nette que dans le texte autrichien. La

rédaction imprécise de l'article pourrait donner lieu à une fausse interprétation susceptible d'engendrer de désagréables surprises ; mais, comme M. Renault a d'ailleurs pris soin de l'exposer dans son Rapport, un examen tant soit peu approfondi suffit à donner une idée exacte de la portée de l'article. En effet supposons une fausse date dans la déclaration le blocus ayant en fait commencé quelques jours après ; pendant ces quelques jours il ne peut y avoir blocus puisque la condition d'effectivité n'est certainement pas remplie, et la navigation est par suite entièrement libre ; quand ensuite l'effectivité commence, le bloquant ne peut être davantage fondé à opérer des saisies pour violation puisque la condition de publicité fait défaut ; les neutres ne peuvent en effet être considérés comme connaissant le blocus car ils ne peuvent savoir que la situation a changé, que le blocus est devenu effectif, pour eux il n'existe toujours qu'un blocus fictif basé sur une déclaration fausse, et par conséquent il n'y a pas de blocus. Pour que celui-ci soit alors valablement établi, une seconde notification sera nécessaire et ce n'est qu'à partir de la date qu'elle indiquera que la liberté des neutres pourra subir de légitimes entraves. On pourrait en dire autant en cas de fausse détermination des limites de la zone bloquée ; supposons un navire qui tente le passage dans les eaux où l'effectivité n'existe pas ; il passera sans rencontrer d'obstacles ; les neutres alors, assistant à des violations fréquentes, seront fondés à se croire en

présence d'un blocus fictif, puisque la limite réelle de la zone interdite leur sera inconnue ; donc nullité de la déclaration qui constate un fait inexistant et nullité du blocus ; celui-ci ne sera valable qu'à compter du jour et dans les limites que fixera une nouvelle déclaration.

Reste alors la mention exigée à l'alinéa 3 de l'article 9, l'indication du délai de sortie « à accorder » aux navires neutres. Nous savons que sa sanction est fixée par l'article 16, alinéa 2, qui consacre précisément le tempérament qu'on avait estimé équitable d'apporter aux exigences de la proposition autrichienne. La situation n'est plus en effet la même, car la mention dont nous nous occupons a un but plus particulier, celui de sauvegarder les droits du commerce neutre dont on ne peut mettre en doute la bonne foi, que l'on ne peut considérer comme ayant violé la neutralité en servant l'un des belligérants contre l'autre malgré le blocus. Or, les neutres qui ne se trouvent pas dans cette situation particulière sont complètement en dehors de cette faveur ; donc, si elle n'est pas octroyée, il serait inexplicable qu'ils profitassent de cette dérogation à une règle qui ne les concerne pas ; leur situation doit légitimement ne pas s'en ressentir. C'est pourquoi la Conférence stipule qu'en pareil cas il n'y aurait pas nullité de la déclaration ni par conséquent du blocus tout entier. La déclaration reste valable, produit tous ses effets, mais seulement à l'égard des neutres non

intéressés par le délai de sortie, c'est-à-dire des navires qui se présentent venant du large; le blocus est donc complètement valable à l'entrée. Mais il est nul à la sortie; c'est-à-dire que les bâtiments que la Conférence a voulu protéger par le délai de sortie pourront, quand ils le désireront et avec tout le chargement qu'il leur plaira d'emporter, gagner la haute mer sans qu'aucune interdiction y puisse être opposée du fait du blocus. C'est là, comme on le voit, une disposition éminemment sage, inspirée d'une équitable impartialité entre les intérêts des neutres et ceux des belligérants, et qui complète harmonieusement la réglementation nouvelle des formes de la Déclaration, et l'œuvre excellente accomplie, sans avoir d'ailleurs à vaincre de grandes résistances, par la Conférence en cette importante matière.

2° La notification

Il n'est bien entendu pas suffisant que la puissance bloquante ou les autorités maritimes agissant en son nom rédigent ainsi un acte de déclaration du blocus; le but de la publicité ne serait pas atteint, puisqu'il n'y aurait aucune garantie permettant d'affirmer que le blocus est en fait connu des neutres et par suite de présumer que tout navire qui tenterait une violation aurait agi en pleine connaissance de cause. Nous devons donc maintenant étudier en premier lieu quelles for-

malités la Conférence a prescrites en ce sens ; puis, quelle portée elle leur attribue, c'est-à-dire jusqu'à quel point elles peuvent être considérées comme établissant une preuve de la mauvaise foi des neutres contrevenants. C'est cette dernière étude qui, on le devine, constitue le fonds même de la question puisqu'elle en envisage le côté purement pratique ; c'est elle en même temps qui nous fera apercevoir les profonds antagonismes que les délégués à Londres parvinrent à concilier.

Il nous faut avant tout, pour éclaircir la question, signaler en quelques mots que dans la doctrine des auteurs comme dans la pratique des gouvernements, trois formes de notification étaient admises, bien entendu, avec des portées différentes : 1^o *la notification diplomatique* faite par le gouvernement de la puissance bloquante aux gouvernements neutres par l'intermédiaire des agents diplomatiques ; 2^o *la notification dite spéciale*, faite par le commandant de l'un des navires de l'escadre de blocus aux bâtiments qui se présentent avec l'intention de parvenir au port bloqué ; 3^o enfin *la notification aux autorités des lieux bloqués* faite par le commandant de la force bloquante (compétent, nous l'avons vu, pour rédiger la déclaration) et destinée à être transmise par lesdites autorités aux navires neutres enfermés dans la zone bloquée, soit directement, soit par l'intermédiaire des consuls accrédités par les puissances dont relèvent ces navires. Ces trois

formes avaient des portées différentes; elles n'étaient jamais ni admises indistinctement l'une pour l'autre, ni exigées simultanément. Mais c'est précisément sur la portée et les effets de chacune d'elles que les théories étaient foncièrement variables et ce sont ces divergences qui rendaient très périlleuse la tâche de la Conférence.

Nous pensons qu'il est préférable ici, pour l'examen des théories exprimées par les mémorandums, de diviser l'opération de blocus selon le mode qu'employa la Conférence, comme nous l'avons vu plus haut, à propos des sanctions édictées au sujet de la déclaration. Nous distinguerons donc le blocus à l'entrée, opposé aux bâtiments venant du large, du blocus à la sortie qui produit ses effets vis-à-vis des navires enfermés dans la zone bloquée. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette division est purement artificielle et que, dans l'un et l'autre cas, il n'y a que deux formes d'une seule et même opération, le blocus.

Nous commencerons par étudier comment sera assurée la publicité effective du blocus à la sortie. La tâche de la Conférence était ici en effet facilitée par l'accord presque complet des puissances, qui se contentaient en ce cas des deux formes de notification en quelque sorte officielles et n'exigeaient pas la notification spéciale, directe; cette dernière en effet donne les garan-

ties les plus fermes, mais elle entraîne pour le bloquant un surcroît de difficultés tel qu'on ne l'admettait en général que dans les cas où elle était indispensable. Or quand il s'agit de blocus à la sortie il n'y a rien de tel, car il suffit que les autorités du port bloqué soient avisées du blocus : il leur est extrêmement facile de transmettre la communication aux intéressés, et, comme nous le verrons plus loin, leur devoir est d'y procéder avec la plus grande célérité ; point n'est donc ici besoin d'exiger une formalité supplémentaire, ni même, comme l'eussent désiré certains mémorandums (ceux de France et d'Allemagne, par exemple), une notification particulière et directe aux consuls étrangers ou à l'un d'eux. Donc, pour que le blocus à la sortie s'imposât, les mémorandums étaient à peu près d'accord pour se contenter de la notification diplomatique de gouvernement à gouvernement complétée par la notification transmise par le commandant du blocus aux autorités locales. Des théories contraires avaient pu évidemment être soutenues, et des auteurs avaient pu exiger une notification spéciale à chaque bâtiment qui se présenterait pour sortir ; des traités pouvaient exister dans ce dernier sens et l'on citait même un arrêt du Conseil d'État de France du 17 juillet 1850 (Sirey, 1853, II, 95) ; mais en fait les gouvernements étaient tous d'accord pour ne pas exiger de notification spéciale dans le blocus à la sortie et le gouvernement français lui-même (que nous verrons cependant

bien fermement attaché à cette forme de notification) partageait la manière de voir générale.

Mais si, après avoir ainsi dégagé la question, nous nous occupons de la seconde forme sous laquelle elle se présentait, celle de beaucoup la plus importante, savoir les formalités de publicité exigées pour assurer la connaissance du blocus de la part des navires venant du large, les mémorandums nous apparaissent alors comme l'expression de doctrines en profond antagonisme entre elles, et qui d'ailleurs ne font que résulter tout naturellement des conceptions générales et fondamentales du droit de blocus ; aussi, nous trouverons-nous ici encore en face des deux mêmes groupes de puissances, ralliés aux deux mêmes champions, la France et la Grande-Bretagne.

A. — En France, où les conditions d'existence du blocus étaient fixées avec une extrême rigueur, la pratique et la doctrine exigeaient une notification destinée à assurer la publicité à l'égard des bâtiments neutres répartis sur tout le globe, celle que le mémorandum français appelait la « notification générale » et que nous avons appelée la notification diplomatique ; mais elle ne suffisait pas, et pour quiconque était tant soit peu au courant des opinions en faveur en France, il apparaissait de suite que ce principe n'en était que l'expression très incomplète. En effet nous ne considérons en général cette notification diplomatique que comme une mesure de courtoisie destinée à éviter des

dommages aux bâtiments neutres en les prévenant de leurs obligations aussitôt que possible ; nous la tenions pour une formalité obligatoire, mais d'autre part nous n'en faisons pas une condition suffisante pour assurer la connaissance du blocus et permettre d'en exiger des neutres le respect. La tentative de violation de blocus n'était donc en France, aux termes mêmes des arrêtés de prises et des traités, suffisamment caractérisée pour qu'une sanction soit autorisée, que si les navires recevaient individuellement communication de la déclaration de blocus au moment où ils se présentaient devant l'escadre bloquante ; pour qu'un navire fût saisi pour violation de blocus, il fallait donc qu'il ait reçu antérieurement une notification spéciale. C'est ainsi que les instructions du 25 juillet 1870 données par le gouvernement français aux commandants des navires de guerre contenaient un article 7 rédigé en ces termes : « Les bâtiments qui se dirigent vers un port bloqué ne sont censés connaître le blocus qu'après que la notification spéciale en a été inscrite sur les registres ou papiers du bord par l'un des bâtiments de guerre formant le blocus. Vous ne devez point négliger de faire cette formalité toutes les fois que vous serez engagés dans une opération de blocus. » Et c'est enfin pour se conformer à ces théories que le mémorandum français avait déclaré que *la notification spéciale est nécessaire pour qu'un navire soit « censé connaître l'état de blocus »* et par conséquent pour

qu'on puisse le considérer comme coupable de tentative de violation. En résumé la notification diplomatique et la notification aux autorités locales (ou plutôt « au consul d'une des puissances neutres ») étaient présentées comme conditions de l'établissement même du blocus ; mais, pour que ledit blocus pût s'appuyer en pratique sur une sanction efficace et par conséquent avoir une existence véritable, la notification spéciale était, elle aussi, exigée. Et même on est fondé à affirmer qu'une étude complète des pratiques françaises eût prouvé qu'en fait elles ne considéraient pas la notification diplomatique comme toujours rigoureusement indispensable.

B. — A ce système que nous apprécierons plus loin mais dont nous pouvons dire de suite que la rigueur était parfaitement d'accord avec l'ensemble de la théorie française du blocus, s'opposait celui que l'Angleterre défendait avec l'autorité qu'assurent à ses opinions en matière maritime les formidables ressources dont elle pourrait disposer pour leur donner une application pratique. Nous savons quelles étaient les caractéristiques des vues anglaises sur la question du blocus : opération dont les conséquences s'imposent aux neutres par le seul fait de la volonté du belligérant exprimée en une déclaration, sans que soit imposée quelque condition où les neutres puissent trouver une garantie contre les abus possibles. C'est tout l'opposé de la théorie française, et par suite les conséquen-

ces qui en découlaient au sujet des garanties de publicité ne pouvaient qu'être opposées au système français et se résumer en une réglementation large, facile et sans rigueur. A Londres, en effet, pour que la connaissance du blocus soit suffisamment assurée pour permettre de conclure à une mauvaise foi du navire, on se contentait que celui-ci eût été à même de connaître ses obligations, eût disposé des moyens de s'en informer ; dès lors peu importait qu'il eût ou non la connaissance du blocus en fait, ou qu'il prétendit l'ignorer. Dans ces conditions point n'était besoin d'exiger une notification spéciale, il suffisait que le blocus eût été annoncé publiquement par notification diplomatique ; et celle-ci, qui chez nous n'était qu'une mesure de courtoisie obligatoire, était à Londres considérée comme condition suffisante de la validité du blocus et comme autorisant, par la suite, toute saisie en cas de tentative de passage ; la tentative de violation était alors suffisamment caractérisée. La présomption de connaissance résultait donc de conditions infiniment moins sévères que chez nous, car en France elle reposait sur des garanties tellement rigoureuses qu'en fait c'était presque, pourrait-on dire, une connaissance « réelle », prouvée, qu'on exigeait, plutôt qu'une connaissance simplement « présumée ».

Mais ce n'était là que le principe de la doctrine britannique ; appliqué ainsi, dans toute sa simplicité, il eût entraîné à des abus tellement criants, à des injus-

tices tellement graves que sa mise en pratique eût été rendue totalement impossible. Aussi avait-on admis que tout navire qui se serait trouvé antérieurement dans des circonstances telles qu'il lui eût été matériellement impossible d'être renseigné sur ses obligations, avait droit à en être individuellement avisé et par suite ne pouvait être saisi qu'après notification spéciale ; voici donc un cas où la connaissance présumée n'existait pas du seul fait de la notification diplomatique et où celle-ci n'entraînait pas de plein droit la saisie ; il était vraiment impossible de ne pas admettre ce tempérament en faveur des navires dont le capitaine parvenait à prouver que vis-à-vis de lui la notification diplomatique ne pouvait incontestablement avoir eu aucun effet. Mais il nous faut dire tout de suite qu'on avait pris toutes précautions pour ne pas dépasser dans cette voie les limites que la justice la plus stricte obligeait à atteindre ; et la portée de l'adoucissement au principe avait été diminuée par une énumération limitative des cas où il pourrait être admis. C'est ainsi que, pour que le capitaine ne fût pas sous le coup de la présomption de connaissance, il fallait que son navire ait pris la mer avant l'arrivée de la notification diplomatique, que dans son voyage il n'ait fait aucune relâche (car il eût été alors à même de se renseigner) et qu'il n'ait appris le blocus d'aucun croiseur relevant de la puissance bloquante et rencontré par lui en mer. Ce n'était donc que si le capitaine parvenait à prouver

que son navire s'était trouvé soumis à un tel concours de circonstances qu'il obtenait le droit d'exiger une notification spéciale avant toute saisie ; mais le bloquant conservait bien entendu toujours le droit de prouver la connaissance « réelle » celle que le navire aurait pu recevoir même dans le cas ci-dessus. Le principe que nous avons indiqué au début apparaît donc maintenu fermement avec la seule exception ci-dessus ; le droit à la notification spéciale ne constituait qu'une rare exception, ne pouvant guère se réaliser que dans les premiers temps du blocus.

Toutes ces règles de la pratique anglaise étaient très clairement exposées dans le mémorandum britannique. L'article 9 posait le principe de droit commun, savoir qu'une *notification* (diplomatique, puisque le mémorandum emploie le mot « avertissement » pour désigner la notification spéciale), rédigée d'après toutes les règles de formes, entraîne *présomption de la connaissance de l'existence du blocus*, sans qu'il soit besoin de recourir à un autre mode de publicité ; pour avoir droit à une notification spéciale, le capitaine avait donc à faire la preuve de sa non-connaissance. Puis l'article 17 définissait les cas où la connaissance était présumée : *La connaissance sera présumée : 1° Si le blocus a été notifié aux autorités compétentes de l'État du port que le navire a quitté en dernier lieu, et si ces autorités ont eu un délai suffisant pour publier cette information dans ce port avant que le navire l'ait quitté ;*

2° Si le blocus, notifié ou non, a été manifestement connu dans le port que le navire avait quitté en dernier lieu avant de prendre la mer ; 3° Si le capitaine refuse d'obtempérer à la sommation d'un navire de guerre de la force bloquante. Mettons à part ce dernier cas qui autorise tout naturellement la saisie, sans aucune formalité, des navires essayant de forcer le passage sans tenir compte des « coups de semonce » que lui adresse un des navires bloquants. L'article cité confirme notre exposé ci-dessus ; les cas où la présomption existe sont énumérés d'une façon telle qu'ils s'appliquent en des circonstances extrêmement fréquentes, et que l'exception au principe est bien celle qui nous avons indiquée et dont le paragraphe 2 augmente encore le caractère d'extrême rareté, accentuant par là même l'intransigeance du système et faisant mieux ressortir ce qu'il présente d'excessif par le champ qu'il ouvre à l'arbitraire du bloquant.

Le système était complété par l'article 16 lequel définissait la *connaissance réelle*, celle dont la preuve reste ouverte au bloquant en toutes circonstances et qu'il doit administrer pour se soustraire à l'obligation de la notification spéciale dans les cas où la connaissance n'est pas « présumée » ; nous savons que cet article était destiné à une application bien rare, puisque la règle attribuait au capitaine neutre la charge de preuves fort difficiles à établir et peut-être plus encore à faire accepter, en tous cas, source de contesta-

tions et de chicanes sans nombre. Quant à l'article 18 il expliquait par quelles formalités, dans les cas où la connaissance ne pouvait être « présumée » et où la connaissance « réelle » ne pouvait être établie, le navire devait recevoir l'*avertissement*, autrement dit la notification spéciale. Enfin il nous faut citer un article, destiné lui aussi à une application bien peu fréquente, mais intéressant en ce qu'il fixait un cas particulier où la notification spéciale était obligatoire : c'était l'article 12. Nous avons vu que si le navire, parti avant arrivée de la notification diplomatique, avait rencontré en mer un croiseur de la puissance bloquante qui lui aurait appris le blocus, la connaissance était présumée. Or l'article 12 prévoyait le cas où le croiseur aurait donné par « méprise » une fausse indication, et il décidait, comme c'était d'ailleurs de la plus élémentaire justice, que si le navire neutre sur la foi de ces renseignements erronés venait de bonne foi tenter le passage il avait droit à la notification spéciale, tout comme s'il n'eût obtenu aucun renseignement en cours de route ; la même solution était admise évidemment vis-à-vis de navires partis après arrivée de la notification diplomatique et soumis comme tels à la présomption de connaissance (l'article ne visait que le cas où la fausse information s'appliquait à la levée du blocus mais nous pensons qu'il devait être appliqué aussi bien dans les cas où l'erreur portait sur la date d'établissement du blocus, la fixant par exemple à quelques jours après la date réelle).

Ainsi exposée la pratique anglaise n'apparaîtrait pas encore complète. Ce que nous venons de voir, ce sont les règles que les Anglais appliquaient le plus généralement, les règles de droit commun. Mais ils distinguaient deux sortes de blocus et la pratique suivie n'était pas du tout la même dans les deux cas. En effet, on reconnaissait à Londres, outre le blocus proclamé et notifié par le gouvernement, des blocus proclamés et notifiés par le commandant de l'escadre bloquante. Le premier était le blocus régulier, blocus *de jure* ; c'est à lui que s'appliquait toute la réglementation que nous avons étudiée ci-dessus. L'autre au contraire était un blocus exceptionnel et dont les conditions d'établissement exigeaient une réglementation spéciale. Nous avons vu que la Conférence de Londres avait confirmé la pratique commune à l'ensemble des puissances en permettant que la déclaration du blocus fût l'œuvre du chef d'escadre agissant de lui-même, en son nom. Or, à Londres, on allait plus loin : on autorisait l'amiral à procéder de même au second acte de la publicité, savoir à la notification de la déclaration, et par conséquent à établir un blocus valable. L'intérêt que présentait une telle pratique était évident pour le bloquant : bien que les moyens de communication dont nous disposons rendent sans doute cette alternative bien peu fréquente dans les guerres futures, le succès d'un blocus peut dépendre d'un retard de quelques heures dans son établissement ; en reconnaissant au chef d'es-

cadre le droit de le mettre en vigueur sans avoir à attendre des ordres de son gouvernement ni l'arrivée de la notification envoyée par celui-ci aux gouvernements neutres, ou supprimait l'inconvénient. Nous verrons que pareille méthode avait le tort de sacrifier les intérêts des neutres à ceux des belligérants et qu'elle ne fut pas admise pour cette raison par la Conférence ; mais on s'en souciait fort peu à Londres, et l'on se contentait de décider qu'un pareil blocus ne pouvait être que provisoire et devait dans le plus bref délai possible, être revêtu des formes de droit commun, sous peine d'annulation ; le blocus *de facto* était destiné à être converti en blocus *de jure*. Mais jusqu'à ce moment dans quelles conditions allait-il fonctionner ? La seule notification à laquelle pouvait procéder le chef d'escadre s'adressait aux autorités locales ; mais alors sur quelles mesures de publicité serait fondé le blocus à l'entrée ? Comment serait garantie la mauvaise foi des navires venus du large, puisqu'il ne pouvait être question d'une présomption de connaissance basée sur une notification diplomatique inexistante ? Toute la pratique anglaise que nous avons exposée se trouvait donc rejetée ; une seule était possible, celle dont la France avait fait sa seule et unique loi. Si bien que le système français devenait en Angleterre le système d'exception appliqué aux blocus *de facto*, pour lesquels on exigeait une notification spéciale à chaque navire. Mais pour bien montrer qu'il n'appliquait cette res-

triction à ses principes qu'avec répugnance et sous la pression de la nécessité même, le gouvernement de Londres prévoyait le cas où la transformation du blocus *de facto* en blocus *de jure* se ferait trop attendre et décidait qu'alors la notification spéciale pourrait ne plus être exigée si le blocus durait depuis un temps tel que l'on pourrait l'estimer connu de tous (sans préciser davantage) ; et enfin à quelque moment que ce soit, que le blocus soit établi depuis une heure ou depuis un mois, si un navire que l'on pouvait présumer en avoir connaissance se présentait pour franchir la zone bloquée, sa saisie était légitime sans devoir être précédée d'aucune formalité. Donc dans ce cas même on s'attachait autant qu'il était possible, mais beaucoup plus qu'il n'était juste, à une vague présomption de connaissance ; la force des choses obligeait ici à une précision plus grande, à une réglementation plus sévère. On revenait cependant aux pratiques du droit commun dès qu'une présomption pouvait être fondée plus ou moins solidement et qu'il était possible de rendre au navire neutre la lourde charge de prouver son innocence.

Telles étaient les deux principales thèses en présence, thèses à tendances opposées entre lesquelles les puissances avaient eu à choisir pour la rédaction de leurs mémorandums. Mais cependant l'examen de ces derniers ne donnait pas une répartition analogue à celle

que nous avons relevée ailleurs. Les vues du gouvernement français ne rencontraient plus les mêmes partisans qu'à l'ordinaire : ici comme partout ailleurs la France se montrait inspirée avant tout de considérations de justice et d'équité, sacrifiant sans hésiter ses intérêts dès qu'ils lui semblaient venir à l'encontre des droits légitimes des neutres et en entraver l'exercice ; mais elle allait un peu loin dans cette voie et, comme nous l'avons déjà laissé entendre, son souci d'équité était poussé au point de l'exposer à jouer souvent dans des guerres futures le rôle de dupe. Nous savons en effet qu'on exigeait toujours à Paris une notification spéciale antérieure à toute saisie : en conséquence jamais une première tentative de violation d'un blocus établi par des forces françaises ne pouvait entraîner de sanction : elle donnait droit à une notification et le navire se retirait librement après son échec ; c'est seulement au cas de récidive que nous nous reconnaissons le droit de sanction et l'on conçoit qu'avec un pareil système nos blocus eussent couru le risque d'être fréquemment violés. Aussi n'y avait-il guère que le mémorandum italien qui, exigeant lui aussi les autres notifications, soutint la doctrine française en proclamant « qu'un blocus n'est connu de plein droit par un navire faisant route vers un port bloqué qu'après en avoir reçu notification spéciale », formule dont la précision ne résultait d'ailleurs pas d'une rédaction particulièrement correcte.

D'autre part la théorie britannique trouvait, elle aussi, d'assez tièdes défenseurs; on préférait en général, dans les chancelleries étrangères, plutôt que de sacrifier comme en France l'intérêt national, suivre des règles susceptibles de le défendre en sacrifiant au besoin les droits d'autrui comme en Angleterre, mais on se rendait compte cependant que c'étaient là excès peu avouables et on ne les formulait qu'avec une timide réserve à laquelle la fière et puissante Albion n'aurait pu se résoudre. C'est ainsi que le mémorandum des États-Unis se ralliait à une solution moyenne, décidant « qu'une notification faite à un État neutre constitue un avis suffisant à l'égard des citoyens ou sujets de cet État » et n'exigeait la notification spéciale que dans le cas où le départ du navire avait précédé l'arrivée de la notification diplomatique, et où par suite la présomption de connaissance ne pouvait exister; mais le principe ne recevait pas l'extension exorbitante que lui donnait le mémorandum anglais en présumant également la connaissance au cas où le blocus, « notifié ou non », était lors du départ « manifestement connu »; et par conséquent son application s'en trouvait plus restreinte et le navire recevait un droit fréquent à la notification spéciale, puisqu'on ne le proclamait passible de saisie que « *s'il est établi* qu'il a connaissance ou a reçu notification du blocus de quelque source que ce soit ».

Il nous faut signaler cependant l'article 4 du mémo-

randum russe : « Si la notification aux gouvernements des États neutres n'a pas encore eu lieu (blocus de facto) ou si un navire neutre se dirigeant dans la localité bloquée ou sortant de cette localité prouve qu'il n'avait pas connaissance du blocus, la notification doit être faite au navire même. »

Le travail préparatoire fait à Londres en prenant pour bases les mémorandums des puissances aboutit comme sur les autres questions à des propositions destinées à être soumises à la Conférence comme étant l'expression des théories généralement reconnues ; or ces bases de discussions, articles proposés en vue de la Déclaration future, ne pouvaient que constituer un échec pour la thèse française et la base 19 consacrait cet échec en ces termes : « la déclaration de blocus est notifiée : 1^o aux autorités locales ; 2^o aux puissances neutres » ; rien n'était dit de la notification spéciale qui, par conséquent, n'était pas en principe et toujours exigée ; l'obligation d'y procéder ne pouvait exister que dans des cas particuliers et exceptionnels. En conséquence la base 21 proclamait que : « la saisissabilité d'un navire neutre pour violation de blocus est subordonnée à la connaissance du blocus », principe universellement reconnu. Mais restait à fixer dans quelles circonstances cette connaissance existerait, c'est-à-dire dans quels cas la notification diplomatique et la notification aux autorités du port suffiraient à la faire présumer et ceux au contraire où l'on ne pourrait s'en

contenter et où par conséquent il faudrait recourir à un moyen plus sûr. La base 22 répondait à la première question : « *La connaissance du blocus est présumée lorsque le navire a quitté son dernier port de départ postérieurement à la notification en temps utile du blocus aux autorités du dit port* », c'est-à-dire à la transmission par le gouvernement neutre de la notification qu'il a reçue par voie diplomatique ; point n'était donc parlé de cas comme celui que visait l'alinéa 2 de l'article 17 anglais se rapportant à la connaissance « manifestement connue » dans le port, alors même que la notification ne serait pas encore arrivée ou que même il n'y aurait pas encore été procédé. C'était donc repousser le « blocus *de facto* », proclamé par le chef d'escadre sans aucune notification diplomatique, et c'était aussi ne dispenser le bloquant de la formalité de la notification spéciale que dans un cas bien précis, défini de façon à éviter toutes contestations et destiné à se produire plus rarement que ne l'eût désiré le mémorandum britannique : en effet dans les circonstances où il serait établi que le navire serait parti avant la transmission au port de la notification diplomatique parvenue au gouvernement neutre mais après que le blocus aurait été connu dans le dit port par un navire revenant de la zone bloquée ou par tout autre moyen, la notification spéciale serait exigée du bloquant et ne dépendrait plus d'une preuve de non-connaissance que le capitaine du navire pourrait avoir grand'peine d'éta-

blir. En résumé donc la notification diplomatique ferait présumer la connaissance et dispenserait de notification spéciale, à condition qu'elle soit faite suffisamment tôt et dans des circonstances présentant des garanties réelles que le navire pourrait d'ailleurs contester en prouvant l'inefficacité ; sinon c'est au contraire l'ignorance du blocus qui serait présumée et la notification spéciale exigée, sauf preuve par le bloquant de la connaissance « réelle ». Telles étaient complétées par la base 23 qui consacrait en ces termes la portée de la notification : « *Le navire qui a reçu personnellement notification individuelle du blocus ne peut arguer de son ignorance* », les règles que les rédacteurs des bases de discussion proposaient à la Conférence.

Nous laissons de côté la base 19 qui ne subit que des transformations destinées à mieux préciser les formes que devraient revêtir les deux notifications fondamentales, obligatoires pour tout blocus. La base 21, qui proclamait le principe de la nécessité avant toute saisie de la connaissance du blocus et par suite la nécessité d'une notification spéciale toutes les fois que la connaissance ne pourrait être ni présumée ni prouvée fut adoptée dès la première séance en commission ; le comité de rédaction précisa davantage encore son sens en exigeant une connaissance « réelle ou présumée », et l'article qui prit place sous le numéro 14 dans la Déclaration finale était, dans le Rapport, commenté en ces termes : « Il est des circonstances où,

même en l'absence d'une connaissance réelle prouvée, on peut présumer cette connaissance, sauf à réserver à l'intéressé la faculté de démentir la présomption. » Or ce sont ces circonstances, pour lesquelles une énumération stricte et précise s'imposait, que fixa l'article 15 né de la base 22, et qui, la reproduisant presque textuellement, consacrait comme nous l'avons dit une solution moyenne entre les théories françaises et anglaises, rejetant les premières par son existence même et les secondes par sa portée d'application beaucoup plus restreinte qu'on ne l'eût désiré à Londres. En effet la tendance qu'avait déjà manifestée la base 22 fut accentuée encore par la Conférence soucieuse de ne pas exiger des membres des obligations que n'eût pas motivées la plus stricte impartialité et qui eussent pu faciliter outre mesure la tâche du bloquant. Dans la quatrième séance plénière (11 décembre) on discutait un amendement de la délégation italienne destiné à préciser plus que ne l'avaient fait les bases de discussion « les cas dans lesquels le connaissance spéciale doit être considérée comme obligatoire », amendement qui remplaçait dans la base 23 la formule que nous avons précédemment énoncée par la suivante : « *Si la notification n'a pas eu lieu ou si le navire approchant du port bloqué prouve qu'il n'avait pas connaissance du blocus, la notification doit être faite au navire même par un officier de l'un des bâtiments formant le blocus...* » (*Livre Bleu*, annexe 36) ; c'était la même formule que celle qu'avait

proposée la délégation italienne à la deuxième Conférence de la Paix, c'est alors que M. Fromageot s'éleva contre pareille prétention : il déclara que la France abandonnait dans un désir d'entente la théorie à laquelle elle s'était toujours attachée et dont elle reconnaissait d'ailleurs dans les circonstances actuelles la trop grande rigueur, par suite des obligations que les « précautions prises... pour assurer l'effectivité du blocus et la connaissance des données exactes de ce dernier » faisaient peser sur le bloquant ; mais elle refusait de suivre l'Italie et se contentait d'accepter telles qu'elles étaient conçues, les bases 22 et 23. La question fut reprise dans la première séance en commission, après adoption de la base 21 : la base 22, n'ayant pas encore soulevé d'observation fut renvoyée au comité de rédaction que l'on chargea de mieux préciser encore les cas où la présomption existerait, en stipulant d'avance expressément que la preuve contraire serait admise contre elle.

Quant à la base 23 elle fut l'objet d'une proposition de la délégation allemande (annexe 43) tendant à exiger la notification spéciale, *toutes les fois que « le navire approchant du port bloqué n'a pas connaissance du blocus »*, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir ni connaissance présumée, ni connaissance réelle prouvée par le bloquant, théorie moyenne qui sauvegardait à la fois les droits des neutres et ceux du bloquant en n'exigeant de ce dernier la notification spéciale que

dans les cas où la condition prévue par la base 21 ne serait pas remplie. Mais dans la deuxième séance, la base 22 fut à son tour l'objet d'une proposition émanant cette fois de la délégation autrichienne (annexe 51) qui tendait à fonder la présomption de connaissance sur un critérium certain et précis, savoir l'inscription sur les papiers de bord des navires en partance, de la notification diplomatique sitôt son arrivée au port ; à défaut de l'inscription, la présomption n'aurait pu exister : c'était donc encore une tendance à réduire et limiter sa fréquence, et même à la fonder sur une quasi-certitude. C'eût peut-être été alors exagérer par trop le désir de garantir les neutres contre tous abus du bloquant, ce qui explique les critiques dont l'amendement autrichien fut l'objet dans la séance suivante, critiques devant lesquelles la proposition dut être abandonnée.

Ce fut en somme le comité de rédaction qui, s'inspirant de toutes ces discussions, sanctionna définitivement la réglementation nouvelle en rédigeant les 3 articles 14, 15 et 16 qui furent adoptés sans difficultés par la commission d'abord (7^e séance) et par la Conférence en séance plénière ensuite (8^e séance, 17 février). Nous avons déjà mentionné le principe contenu à l'article 14 et nous avons vu dans quelle mesure il consacrait une solution moyenne et parfaitement acceptable ; mais il avait besoin d'une précision, et c'était dans ce but que le comité s'était arrêté,

en la modifiant légèrement, à la proposition allemande (annexe 43) et avait stipulé par l'article 16 (début) que la notification *'spéciale est exigée*. TOUTES LES FOIS QUE LE NAVIRE APPROCHANT DU PORT BLOQUÉ N'A PAS CONNU (c'est le cas où le bloquant est incapable d'établir la preuve d'une connaissance « réelle ») OU NE PEUT ÊTRE PRÉSUMÉ AVOIR CONNU L'EXISTENCE DU BLOCUS (c'est-à-dire soit que le navire ne se trouve pas dans les conditions requises pour qu'il puisse y avoir présomption, soit que son capitaine ait pu établir la preuve contraire). Il ne restait plus alors qu'à fixer les circonstances établissant la présomption : on sait que cette question fut le nœud des débats et que ce fut elle qui souleva le plus de difficultés ; c'était en effet le seul point délicat qui restait à trancher, la théorie française ayant dès le début été abandonnée. L'adoption de la base 22 mit en lumière le très louable désir d'entente dont s'inspiraient également les partisans des thèses britanniques. Mais nous savons que la commission avait chargé le comité de rédaction de trouver une formule qui précisât davantage le caractère et la portée de la notification ; le comité, après avoir stipulé que la présomption serait soumise à la preuve contraire, se jugea sans doute invité par le sens des débats (de ceux plus spécialement au cours desquels la proposition autrichienne (annexe 51) avait été combattue) à entourer l'admission de la présomption de garanties plus complètes : en effet l'article 15 ne l'admettait que LORSQUE LE NAVIRE A QUITTÉ

UN PORT NEUTRE POSTÉRIEUREMENT A LA NOTIFICATION EN TEMPS UTILE DU BLOCUS A LA PUISSANCE DONT RELÈVE CE PORT. Si l'on compare le dit article avec la base 22, on s'aperçoit de de suite que le comité, et après lui la Conférence, eurent le désir d'éviter que l'obligation de la notification spéciale pût dépendre du mauvais vouloir possible de la puissance neutre, capable d'apporter à dessein un retard dans la transmission à ses ressortissants de la notification. C'est pourquoi l'article nouveau ne tenait compte que de l'arrivée de la notification diplomatique au gouvernement neutre lui-même, exigeant qu'elle lui fût parvenue « en temps utile », c'est-à dire à une date suffisamment antérieure au départ du navire pour que l'on ait eu le temps matériel nécessaire à la communication, temps dont l'évaluation était laissée d'ailleurs à l'appréciation des juges : « C'est, disait le Rapport, une question de fait à examiner. »

Si la présomption se trouvait ainsi susceptible de rencontrer une application plus fréquente, il faut remarquer que le texte en repoussait l'existence quand le dernier port de départ était un port ennemi. Outre que le mauvais vouloir du gouvernement serait ici non plus seulement possible mais certain, il y avait un motif plus impérieux d'édicter une disposition de cette sorte, c'est qu'on n'exigeait de notification diplomatique qu'aux neutres et pas au gouvernement ennemi. Or cela devait avoir une portée particulière vis-à-vis du port bloqué qui pourtant connaît le blocus grâce à

la notification aux autorités locales : en effet même après la dite notification si un navire neutre en sort avant l'accomplissement de la condition fixée à l'article 15, il ne peut être présumé connaître le blocus, et il faut par conséquent que la connaissance « réelle » soit prouvée pour que la notification spéciale puisse être omise.

Telles étaient les règles que fixa la Conférence relativement à la publicité du blocus et à l'emploi de l'une ou de l'autre des formes de notification. Il apparaît clairement, comme nous avons déjà eu d'ailleurs l'occasion de le signaler, qu'elle s'arrêta à une solution moyenne dont la consécration résultait spécialement des dispositions prises au sujet de la notification spéciale, établie sur des bases plus éloignées peut-être cette fois des théories françaises que des prétentions britanniques.

C'est ce que n'hésitait pas à constater en ces termes le commentaire rédigé par M. Renault : « Comme on le voit, cette notification spéciale joue un rôle très restreint et ne doit pas être confondue avec la notification spéciale exigée d'une manière absolue dans la pratique de certaines marines. »

Mais il nous faut revenir à la base 19, que nous avons laissée de côté après avoir constaté qu'elle exigeait toujours la notification diplomatique et la notification aux autorités locales et s'en contentait en principe, rejetant ainsi dès le début la pratique française.

Alors que la base 23 dans son deuxième alinéa précisait les formes que devrait revêtir toute notification spéciale, la base 19 n'énonçait aucune de celles que l'on exigerait pour l'accomplissement des deux premières. Or elle donna naissance à l'article 11 de la Déclaration et ce texte au contraire apportait les précisions susdites; nous devons voir de quelle façon ce dernier progrès fut réalisé. La base fut adoptée dans son principe dès la deuxième séance plénière, et l'on discuta, au cours de la séance qui suivit, un amendement allemand (annexe 22) tendant à ce que la notification diplomatique aux neutres puisse être faite non seulement de gouvernement à gouvernement par voie diplomatique, mais aussi du commandant de l'escadre bloquante (à qui, nous l'avons vu, l'article 9 reconnaissait le droit de rédiger la déclaration première forme de la publicité) aux consuls étrangers dans le port bloqué lesquels seraient chargés de la transmettre à leurs gouvernements respectifs. Comme l'expliquait M. Kriege la question qui se posait était celle de savoir si le commandant de la force bloquante pourrait ou non, « établir un blocus juridiquement obligatoire » (*Livre Bleu*, p. 243) en accomplissant à lui seul toutes les formalités requises pour la publicité. Et nous devons remarquer que ce que réclamait ainsi la délégation allemande n'eût abouti aucunement à une opération semblable au blocus *de facto* britannique, car ici toutes les mesures nécessaires à la publicité générale du blocus étaient

prises; mais elles l'étaient d'une autre façon, par d'autres moyens; les navires qui se seraient présentés devant la ligne de blocus n'auraient nullement ignoré l'existence de ce dernier et n'auraient eu en principe aucun droit à notification spéciale; en un mot ce dont il s'agissait c'était purement et simplement de préciser et délimiter les pouvoirs du commandant d'escadre quant à l'établissement d'un blocus.

Dans la séance suivante un débat fut soulevé au cours duquel M. Crowe, délégué britannique, s'appliqua à démontrer l'inutilité de la motion allemande, la base 19 lui semblant dans son état actuel suffisante pour atteindre le but visé: en s'en tenant à ses termes mêmes l'officier pourrait procéder à la notification « aux autorités locales » en premier lieu en avisant aussitôt son gouvernement afin qu'il soit procédé par lui le plus tôt possible à la notification « aux puissances neutres », ces deux formalités ayant un caractère « alternatif » et non pas « cumulatif », pouvant se précéder indistinctement l'une l'autre; et alors, reprenant sa théorie du blocus *de facto*, la délégation britannique soutenait que le chef d'escadre pourrait fort bien établir le blocus, celui-ci pouvant recevoir une application pratique sitôt la première phase de la publicité accomplie et sans avoir à attendre la deuxième; elle tenait, disait-on, « à écarter toute formule pouvant avoir pour résultat de subordonner la réalité du blocus à l'observation étroite de règles précises sur la méthode à suivre en

notifiant les déclarations de blocus » (*Livre Bleu*, p. 160); là comme partout ailleurs se manifestait la tendance au vague et à l'imprécis, aux règles mal définies et faciles à tourner. Mais M. Kriege tint à préciser que sa proposition n'avait pas eu du tout le sens ni la portée que voulait lui donner la délégation de Londres et qu'il avait simplement désiré permettre de « remplacer la notification diplomatique par un autre mode de procéder » assurant les mêmes garanties.

Lors de la première séance en Commission, ces propositions eurent le même sort que celui qui, nous l'avons vu, était réservé à la proposition autrichienne (annexe 51). Le comité de rédaction s'inspira, pour rédiger l'article 11 (1^{er} alinéa) de ce qui avait été jugé acceptable dans la formule allemande (annexe 43) : « LA DÉCLARATION DE BLOCUS EST NOTIFIÉE : 1° AUX PUISSANCES NEUTRES PAR LA PUISSANCE BLOQUANTE AU MOYEN D'UNE COMMUNICATION ADRESSÉE AUX GOUVERNEMENTS EUX-MÊMES OU A LEURS REPRÉSENTANTS ACCRÉDITÉS AUPRÈS D'ELLE... » C'était n'admettre que la voie diplomatique et par suite rejeter la compétence du commandant d'escadre pour l'établissement complet d'un blocus.

Quant à la deuxième formalité obligatoire, les notifications « AUX AUTORITÉS LOCALES », l'article 11 (2^e alinéa) proclamait qu'elle serait faite « PAR LE COMMANDANT DE LA FORCE BLOQUANTE. CES AUTORITÉS, DE LEUR CÔTÉ, EN INFORMERONT, AUSSITÔT QUE POSSIBLE, LES CONSULS ÉTRANGERS

QUI EXERCENT LEURS FONCTIONS DANS LE PORT OU SUR LE LITORAL BLOQUÉS ». Ici donc le commandant peut procéder seul et par lui-même ; c'est avec la déclaration la seule formalité qu'il puisse accomplir, si bien que nous pouvons dire, en complétant d'avance la question par les sanctions que la Conférence y apporta et dont nous ferons plus loin l'examen, que le commandant, aux termes de la Déclaration de Londres, ne peut établir valablement un blocus complet, ni même (comme l'eût désiré l'article 11 (3^e alinéa) du mémorandum allemand) un simple blocus à la sortie.

Enfin, en ce qui concerne les formes de la notification spéciale, la base 23, qui déjà les précisait, ne fut l'objet que d'une proposition émanée de la délégation russe (annexe 46), laquelle eût désiré que l'on considérât comme faite valablement une notification spéciale que la force majeure eût empêché de revêtir de toutes les formes requises. Ce système, à juste titre, sembla dangereux au comité d'examen que l'on constitua pour l'étude de ces questions ; et la Conférence, partageant ses vues, sanctionna l'article 16 (1^{er} alinéa), lequel exigeait que la notification FAITE AU NAVIRE MÊME PAR UN OFFICIER DE L'UN DES BATIMENTS DE LA FORCE BLOQUANTE fût PORTÉE SUR LE LIVRE DE BORD AVEC INDICATION DE LA DATE ET DE L'HEURE, AINSI QUE DE LA POSITION GÉOGRAPHIQUE DU NAVIRE A CE MOMENT, toutes formalités dont l'utilité est aisément concevable et que l'on limitait d'ailleurs au strict minimum, puisqu'on ne confirmait pas une

pratique assez courante consistant à exiger du capitaine du navire un reçu de la notification.

Voici donc établis, d'une part les cas où les notifications diplomatique et locale suffisent et ceux au contraire où l'on doit les compléter par une notification spéciale, et d'autre part les formes que doivent revêtir ces diverses formalités. Mais pour toutes ces règles des sanctions étaient nécessaires ; et à ce sujet encore les bases de discussion étaient muettes. La Conférence combla ces graves lacunes en adoptant le deuxième alinéa de l'article 16, dont nous avons maintenant à faire l'examen pour compléter ce que nous avons déjà appris par l'article 10 et ce même article 16 (2^e alinéa) quant à la déclaration et aux énonciations qu'elle doit contenir. On se basa ici sur la même distinction que précédemment, savoir celle des mesures destinées à la publicité de tout blocus en général et de celles ne visant que les opérations de blocus à la sortie. En conséquence, s'il résultait de l'article 11 que les notifications diplomatique et locale étaient toujours obligatoires, l'article 16 alinéa 2 frappait le défaut de notification aux autorités locales par le commandant d'escadre d'une sanction particulière : comme l'omission d'un délai de sortie dans la déclaration, il n'infirmait pas tout le blocus mais seulement les opérations du blocus que cette notification avait spécialement en vue,

savoir le blocus à la sortie ; aussi, lorsque la notification locale est omise, le blocus est-il cependant valable mais seulement pour les navires venus du large et se présentant pour pénétrer à l'intérieur de la zone bloquée. Et comme rien de semblable ne fut précisé inversement pour le défaut de notification diplomatique (contrairement, nous le savons, au vœu de la délégation allemande), il en résulte que la validité du blocus est entièrement et complètement liée à l'accomplissement de cette formalité de première importance ; c'est ce qui nous a permis de dire tout à l'heure que le chef d'escadre, ne pouvant faire que la déclaration et la notification aux autorités locales, est incapable d'établir à lui seul et sans le concours de son gouvernement un blocus valable même provisoirement.

Une explication complémentaire doit enfin être donnée ici. Lors de la onzième séance plénière (*Livre Bleu*, p. 221) M. le contre-amiral Slade, au nom de la délégation britannique, avait formulé des observations tendant à mettre le bloquant à l'abri de certains abus des puissances neutres, comme ceux que nous avons signalés à propos de la notification diplomatique. Il pouvait en effet arriver d'abord que les autorités locales auxquelles l'article 11 (2^e) exigeait que fût faite la notification par le chef d'escadre apportassent un retard volontaire dans la transmission de celle-ci aux consuls étrangers ; ce danger avait été prévu par l'article 11 qui stipulait que la communication devrait être faite « aus-

sitôt que possible » ; le rapport ajoutait en commentant cette disposition : « Ces autorités engageraient leur responsabilité en ne s'acquittant pas de cette obligation. Les neutres pourraient éprouver un préjudice du fait de n'avoir pas été prévenus du blocus en temps utile. » Donc les droits du bloquant resteraient en pareil cas entiers et la responsabilité des autorités ennemies serait seule engagée vis-à-vis des neutres dont les navires, non informés du blocus, le violeraient et subiraient les dommages résultant des saisies qu'ils pourraient de ce fait encourir. Mais les observations de l'amiral Slade portaient sur un point différent : il exposait que les autorités ennemies pourraient se refuser à toute communication avec le bloquant : ce ne serait plus alors la communication aux consuls neutres qui aurait été négligée, mais bel et bien la notification aux autorités locales qui serait rendue impossible. Était-il juste, demandait l'amiral anglais, d'assimiler ce cas à celui où le défaut de notification n'est imputable qu'au bloquant seul et de le contraindre par suite à ne pas appliquer le blocus aux navires sortants ? Non, pensait-il, et, la Conférence partageant sa manière de voir, M. Renault promettait d'apporter dans le Rapport une précision sur ce point. C'est pourquoi il inséra dans son commentaire de l'article 16 la phrase suivante : dans le cas où la notification n'a pu être faite par le « mauvais vouloir des autorités locales » le commandant « ne peut être forcé de laisser passer les

navires qui veulent sortir et qui, en l'absence de la notification exigée et de la connaissance présumée du blocus, sont dans une situation analogue à celle qui est prévue par l'article 16 (alinéa 1^{er}) » et par suite ont simplement droit à la notification spéciale.

*Notification de levée, reprise, extensions
ou restrictions du blocus.*

Le but que l'on poursuivait par ces mesures de publicité n'eût pas été toujours atteint si l'on s'en fût tenu à ces prescriptions ; les neutres en effet n'ont pas seulement intérêt à connaître d'avance l'établissement du blocus, mais aussi les transformations que celui-ci peut subir au cours de son application. La base 20 avait stipulé que les règles *relatives tant à la déclaration qu'à la notification « sont applicables en cas d'extension du blocus ou de reprise du blocus après cessation »*. Les rédacteurs des bases ne s'étaient pas jugés autorisés à aller plus loin, les mémorandums ne permettant d'établir le sens de la « pratique générale » que sur ces cas où le blocus recevait une application soit plus grande, soit nouvelle ; ils avaient négligé ceux où le blocus subissait des transformations tendant au contraire soit à le diminuer, soit même à le faire cesser. Mais les mémorandums des États-Unis, de l'Autriche-Hongrie, de l'Italie affirmaient cependant la non moins grande utilité qu'il leur paraissait

y avoir à exiger une publicité sérieuse dans ces deux derniers cas que dans les premiers ; pourquoi ne pas admettre qu'un navire, auquel on prendrait soin d'annoncer les entraves nouvelles que sa liberté de navigation serait menacée de rencontrer, ait droit d'être aussi bien informé quand ces entraves disparaissent et ne l'obligent plus à suspendre son voyage et ses opérations commerciales ? La délégation d'Autriche-Hongrie proposa donc d'appliquer également les règles de la déclaration et de la notification à « la restriction et la levée du blocus » (annexe 44). Le Comité d'examen et après lui la Commission n'allèrent cependant pas aussi loin ; car tandis que l'article 12, issu de la base 20, était conçu en ces termes : « LES RÈGLES RELATIVES A LA DÉCLARATION ET A LA NOTIFICATION DU BLOCUS SONT APPLICABLES DANS LE CAS OU LE BLOCUS SERAIT ÉTENDU OU VIENDRAIT A ÊTRE REPRIS APRÈS AVOIR ÉTÉ LEVÉ », l'article 13 était rédigé en termes différents : « LA LEVÉE VOLONTAIRE DU BLOCUS, AINSI QUE TOUTE RESTRICTION QUI Y SERAIT APPORTÉE, DOIT ÊTRE NOTIFIÉE DANS LA FORME PRESCRITE PAR L'ARTICLE 11. » Ici donc point n'était question de déclaration ; et M. Renault en donnait dans son rapport la raison bien simple : c'est qu'alors, contrairement aux deux premiers cas, on n'établissait pas un blocus nouveau, mais on ne faisait que diminuer ou supprimer un blocus ancien dont les conditions d'application étaient connues de tous : une publicité plus simple et moins complète s'expliquait donc fort bien.

Mais on remarquera en outre dans l'article 13 une différence avec la formule de l'amendement autrichien : c'est le mot « volontaire » inséré après celui de « levée ». Adopté conformément à une proposition de la délégation espagnole, il nous amène à préciser ce que la Conférence entendait exactement par « levée » du blocus, étude dont la nécessité est imposée d'ailleurs par la disposition sanctionnée dans l'article 4.

Celui-ci en effet était ainsi conçu : « LE BLOCUS N'EST PAS CONSIDÉRÉ COMME LEVÉ SI, PAR SUITE DU MAUVAIS TEMPS, LES FORCES BLOQUANTES SE SONT MOMENTANÉMENT ÉLOIGNÉES » ; il était donc la reproduction exacte de la base 16 et consacrait ainsi une exception universellement admise dans un cas où, le défaut d'effectivité n'étant que momentané et ne provenant incontestablement pas du fait du bloquant, le blocus ne se trouvait pas annulé, comme cela eût résulté cependant de l'article 2. D'où les conséquences suivantes : dans ce cas, et ce cas seul, la notification de levée du blocus et celle de son rétablissement ne sauraient être exigées ; et, remarquons-le, la formule limitative employée ici repoussait la thèse britannique qui admettait également comme simple « suspension » le cas où la poursuite de navires neutres au delà de la zone bloquée apporterait un trouble momentané dans l'application du blocus. En outre en pareil cas, le blocus n'étant pas « levé » mais simplement « suspendu » reste applicable, mais non appliqué ; par conséquent pendant le temps de la suspension les

navires de commerce neutres pourront librement passer, sans pouvoir être considérés comme ayant commis une violation. C'est ce que ni les Anglais, ni les Américains n'avaient jusqu'alors voulu admettre ; leurs plus célèbres auteurs, Phillimore, Travers-Tiviss, aussi bien que leurs gouvernements étaient fermement attachés à ce qu'on a appelé la théorie de sir W. Scott dont les conséquences étaient rendues plus inadmissibles encore par la théorie du droit de suite que nous aurons plus loin à examiner. La doctrine française au contraire accordait le libre passage pendant la suspension, d'accord en cela d'ailleurs avec la plupart des traités internationaux et des règlements maritimes étrangers. Cependant il nous faut dire que l'article 4 ne donnait pas tort seulement à l'Angleterre, mais aussi à certains auteurs français qui se refusaient à admettre l'idée même de « suspension » : Fanchille par exemple disait : « L'idée d'une suspension de blocus nous paraît un non-sens », car, pensait-il, on ne peut admettre à la fois l'idée de blocus suspendu c'est-à-dire considéré lors de son rétablissement comme n'ayant jamais cessé d'exister et d'autre part l'autorisation donnée aux navires neutres de passer librement pendant la suspension. Les Anglais lui semblaient beaucoup plus logiques que nos auteurs, mais il préférerait encore, tenant à ce que le passage fût autorisé toutes les fois que l'effectivité cesserait d'exister, repousser l'idée de suspension. Et il est bon de remarquer qu'une théorie

semblable s'était trouvée consacrée dans les instructions françaises de 1870 (instructions complémentaires) : « Tout blocus levé ou interrompu doit être rétabli et notifié de nouveau dans les formes prescrites » ; mais, répétons-le, pareille manière de voir était complètement abandonnée lors de l'ouverture de la Conférence dans les milieux officiels français qui se ralliaient au système le plus logique et que les théories sanctionnées à Londres rendaient le seul acceptable et digne de figurer dans la Déclaration.

CHAPITRE IV

VIOLATION DU BLOCUS

1° Ses éléments.

Il nous reste à étudier la dernière des trois questions principales concernant le blocus, celle qui, après les règles de l'effectivité et de la publicité comme conditions d'établissement, concerne les conditions d'application même du blocus, c'est-à-dire les éléments de la violation, ce qui constitue la « saisissabilité » d'un navire, les circonstances permettant de le considérer comme coupable de violation et de lui infliger les sanctions légitimes. Il apparaît de suite que dans le chapitre précédent nous avons déjà étudié l'un des éléments constitutifs de la violation, savoir la connaissance du blocus dont l'existence est exigée par l'article 14 ; en étudiant les formalités exigées pour l'assurer, nous avons été amené à rechercher sous quelles formes elle pouvait se présenter, en distinguant celles que l'on pouvait considérer comme suffisantes pour établir la mauvaise foi et légitimer la sanction, de celles au contraire où la mauvaise foi du navire n'était nullement éta-

blie et où une sanction n'était donc possible qu'après accomplissement de formalités destinées à suppléer à cette incertitude. La matière se trouve donc ici sensiblement éclaircie.

Mais il reste d'autres éléments fort importants constitutifs de la violation, relatifs non plus à la bonne ou mauvaise foi du navire, mais aux circonstances de fait, plus particulièrement de lieu, qui peuvent se présenter au moment où le bloquant est ou se croit en droit de lui opposer l'interdiction de passage.

Nous allons suivre ici la méthode ordinaire et étudier d'abord les thèses en présence ; la thèse française, bien simple et en parfaite harmonie avec la théorie générale du blocus en honneur en France, consistait à soutenir que la violation suppose en principe la tentative matérielle de forcer le blocus, et que cette tentative matérielle n'est suffisamment établie, prouvée, que lorsqu'elle se produit en face de la ligne de blocus elle-même ; c'était là un principe strict, ne souffrant aucune exception ; il était formulé dans le mémorandum français par les articles B 2 et C 2, ce dernier ainsi conçu : « *Les navires se dirigeant vers un port bloqué ne peuvent être capturés qu'au moment où ils tentent de forcer les lignes du blocus. Jusque-là leur destination vers le port bloqué, ou leur destination à un port voisin avec des marchandises pour le port bloqué ne constituent pas une faute contre la neutralité.* »

La façon très claire et très nette de la formule ci-

dessus nous permet d'y trouver en même temps une définition précise des thèses anglaise et américaine qu'elle avait pour but de combattre. La divergence en ces matières provenait surtout, comme l'a dit Fanchille, de ce que le délit n'est pas seul punissable, mais que la tentative avec commencement d'exécution l'est aussi ; or les tendances françaises devaient fatalement conduire à restreindre et les tendances anglaises à étendre l'application d'un tel principe. L'Angleterre et les États-Unis admettaient en effet que l'intention de violer le blocus, même sans aucune tentative matérielle, suffit à autoriser la saisie ; cette manière de voir trouvait son expression sous deux formes principales, savoir : 1° *le droit de suite* appliqué au blocus à la sortie et permettant de saisir le navire, sorti de la zone bloquée, tant que le blocus existe et pendant tout le cours du voyage de retour ; peu importe que le navire ait été poursuivi ou au contraire nullement inquiété par les croiseurs bloquants ; il suffit simplement que sa provenance de la zone bloquée soit établie pour qu'il puisse être saisi (théorie issue de l'édit hollandais de 1630, mais aggravée sensiblement, l'édit n'autorisant le droit de suite qu'au cours de la première escale et non pendant tout le voyage de retour) ; 2° *le droit de prévention* appliqué au blocus à l'entrée et permettant de saisir tout navire à destination du port bloqué à quelque distance que ce soit de ce port, sous les conditions de connaissance du blocus exigées par les théories anglaises avec la preuve

bien établie de l'intention de violer le blocus (afin d'exclure de ce traitement rigoureux les navires ayant une destination conditionnelle vers le port bloqué, c'est-à-dire se dirigeant vers celui-ci avec la quasi-certitude qu'à leur arrivée l'accès en sera redevenu libre, mais avec l'intention bien ferme, dans le cas contraire, de n'en pas tenter l'approche). Cette théorie, qui fut maintes fois et longuement exposée, dont il nous semble superflu de montrer les conséquences abusives, était aggravée encore par ce qu'on a appelé la théorie du voyage continu, théorie ancienne (édit hollandais du 26 juin 1630) mais dont l'application au blocus est de date relativement récente et est due à sir William Scott qui la déduisit de la règle de 1756 dans le but d'en assurer l'observation rigoureuse. Elle aggravait, avons-nous dit, la théorie du droit de prévention en ce qu'elle n'autorisait plus seulement la saisie quand le navire était à destination du port bloqué, mais aussi quand il était à destination d'un autre port où il y avait lieu de présumer qu'il ne ferait qu'une courte relâche destinée à ne l'exposer aux conséquences du droit de prévention que dans la plus courte escale possible. Le gouvernement anglais était fermement attaché à cette théorie même après la Conférence de 1856 et jusqu'à nos jours. Quant au gouvernement américain il ne sut pas voir combien il serait dangereux et profondément injuste de pousser plus loin encore de semblables pratiques : la célèbre affaire du *Springbok* pendant la guerre

de Sécession marqua en effet l'aggravation de la théorie du voyage continu : le navire que l'on supposait ne faire escale que pour cacher aussi longtemps que possible sa vraie destination qui l'eût exposé à la saisie n'était plus seul à tomber sous le coup de la théorie ci-dessus ; était en effet considéré également comme accomplissant un seul et même « voyage continu », le navire dont la destination était exacte, qui ne se dirigeait nullement vers le port bloqué, mais transportait des marchandises qui, dans un port intermédiaire, devraient être déchargées pour être ensuite conduites dans le port bloqué. Et dans tout cela on se contentait de simples, de vagues présomptions ; combien d'attaques et de critiques pareilles théories, oublieuses à ce point des droits des neutres, ne pouvaient-elles manquer de soulever ? et l'on s'en rendait compte évidemment à Londres comme à Washington, on en éprouvait une certaine gêne que les mémorandums ne dissimulaient pas. Celui des États-Unis dans son article 43 disait : « *La possibilité de capturer et de condamner un navire qui a pour objectif de forcer un blocus commence au moment où il quitte le port de départ et subsiste jusqu'à son retour à moins que, dans l'intervalle, le blocus du port ne soit levé* » ; d'autre part l'Angleterre avait dans l'article 21 formulé sa théorie du droit de prévention, dans les articles 22 et 25 celle du droit de suite et enfin dans l'article 7 la théorie fameuse du voyage continu, exposée assez timidement avec un désaveu de la

jurisprudence antérieure et une réprobation de l'extension donnée par les États-Unis à la théorie, extension critiquée d'ailleurs d'une façon très simple, par un rapprochement logique avec les pratiques de la guerre continentale.

Le Japon tenant à venir en bon rang parmi les grandes puissances maritimes partageait la thèse britannique par son article VIII ; l'article 5 du mémorandum russe soutenait le droit de prévention et l'article 6 (alinéa 2) consacrait une théorie qu'il ne faudrait pas confondre avec celle du voyage continu et qui n'avait d'autre but que de faciliter l'application du droit de prévention en empêchant les destinations mensongères.

Les autres mémorandums étaient unanimes à rejeter les prétentions anglaises et américaines et à se rallier à la thèse française ; pour ne pas citer tous ces textes, qu'il nous suffise de reproduire l'article 12 (2^e) allemand: « *La capture n'est permise qu'autant que le navire tente de franchir la ligne du blocus ou qu'il est poursuivi in flagranti par un bâtiment de la force bloquante.* » (Nous reviendrons sur ce droit de poursuite qu'il ne faut pas confondre avec le droit de suite dont il a été précédemment parlé.)

Devant cette manifestation on ne pouvait douter qu'une majorité fût favorable à la thèse française ; mais cependant les théories adverses étaient défendues par des puissances dont les opinions en matière maritime

trouvent un appui et une autorité incontestables dans les forces de leurs escadres. Cependant les rédacteurs des bases de discussion, conscients de l'importance de leur tâche dont la nature avait été définie par la circulaire du Foreign Office, en date du 14 septembre 1908, surent ne considérer que la répartition numérique des puissances pour établir le sens des « observations » et des bases qu'ils étaient appelés à rédiger. Expliquant la théorie du voyage continu, non pas, ce qui eût été plus vrai peut-être mais moins diplomatique, par des considérations où l'intérêt national eût tenu une place plus importante que les arguments juridiques, mais par une prise en considération, comme objet de la violation, de la marchandise exclusivement et non pas du navire, ils reconnaissaient que cette manière de voir était rejetée par les puissances, lesquelles ne considéraient au contraire que « la violation du blocus par le navire » et par suite n'estimaient pas que ladite violation existât dans les cas où le navire n'était pas destiné à transporter lui-même la marchandise jusqu'au port bloqué : on atteignait ainsi la théorie américaine. Pour combattre la théorie britannique il fallait d'autres arguments : ils étaient exposés dans les observations qui précédaient la base 24. Celles-ci établissaient que « la violation doit être manifestement caractérisée pour autoriser la saisie » et que cette condition n'est remplie qu'au moment où le navire accomplit l'acte interdit, c'est-à-dire l'entrée ou la sortie du

port bloqué, ou plutôt, par suite de nécessités pratiques, le passage dans un sens ou dans l'autre de la ligne du blocus. Ce n'est qu'à ce moment que « l'interaction devient manifeste et que la saisie est justifiée » ; par conséquent « on ne peut dire que cette condition soit remplie lorsque le navire est actuellement dirigé vers un port neutre. » On pouvait alors atteindre la théorie anglaise et formuler la base 29 ainsi conçue : « *La violation du blocus est insuffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du navire lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un port neutre* », texte qui trouvait son complément dans la base 24 née elle aussi des considérations ci-dessus et destinée à repousser plus spécialement les droits de suite et de prévention : « *La saisie des navires neutres pour violation de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer la réalité du blocus.* » Deux textes donc se complétaient pour repousser avec netteté les prétentions des grandes puissances maritimes. Et nous devons même en ajouter un troisième, la base 25 qui tendait à garantir les droits du bloquant, qu'il ne fallait pas non plus perdre de vue, par la substitution au droit de suite d'un droit de poursuite ainsi formulé : « *Le navire qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué, reste saisissable tant qu'il est poursuivi ; si la chasse en est abandonnée la saisie n'en peut plus être pratiquée* » ; on voit de suite la différence avec le droit de suite qui autorisait la

saisie par tout navire de guerre de la puissance bloquante et alors même que le navire serait passé sans éveiller l'attention d'aucun des bâtiments de la force bloquante.

Il nous semble préférable de mener de front l'étude des débats auxquels donnèrent lieu ces bases en ne divisant pas le travail pour chacune d'elles et en nous attachant au contraire à l'ordre chronologique des discussions, afin de n'en pas détruire l'unité et de pouvoir mieux comprendre comment l'accord se fit sur trois points qui n'étaient en somme que les trois faces d'une seule et même question, celle du choix à établir entre les théories françaises d'une part, anglaises de l'autre ; par le fait seul qu'un de ces sujets aurait été réglé dans un certain sens, les autres se trouveraient presque forcément résolus d'avance.

Dans la quatrième séance plénière (11 décembre) on aborda le premier de ces textes, la base 24. Signalons un premier amendement (annexe 32) déposé par la délégation allemande, lequel donna lieu à un court débat qui devait aboutir, la délégation française ayant accepté de surmonter, « certains scrupules d'une nature linguistique », à transformer dans le texte final les mots « réalité du blocus » par ceux d'« effectivité du blocus », afin d'assurer la concordance des termes avec les bases 14 et 15 (devenues les articles 2 et 3). Mais ce n'était pas là évidemment que devaient porter les difficultés de la discussion ; on vit en effet dès le dé-

but le vice-amiral baron Sakamoto au nom de la délégation japonaise, résister à cette première attaque, et, ne voulant pas s'y opposer de front, chercher à briser du moins l'arme qu'elle employait. En d'autres termes il ne demandait pas le rejet de cet article dont l'adoption pure et simple eût été une défaite pour les thèses anglaise, américaine, japonaise ; il voulait simplement en diminuer la portée au point de le rendre inoffensif, le déformer et non le détruire : il proposait d'autoriser la saisie non plus seulement dans le « rayon d'action » des navires du blocus, mais dans un rayon de 4.000 milles marins autour du port bloqué, c'est-à-dire dans un cercle énorme de près de 2.000 kilomètres. Par malheur les délégations anglaise et américaine ne se montraient pas fermement disposées à appuyer la proposition ; la première préférait suivre la tactique qu'avait inaugurée le mémorandum britannique, cherchant à convaincre ses collègues du caractère purement apparent de l'antagonisme entre les pratiques suivies à Londres et celles en honneur à Paris, les premières ayant été par la force des circonstances obligées d'abandonner la rigueur de la théorie et de la doctrine ; bref le pas qui restait à faire pour accepter en principe les bases 24 et 25 ne tarda pas à être franchi. Cependant l'amiral Stockton, au nom des États-Unis, et toujours soi-disant avec le seul et unique désir d'une clarté plus grande, soutint la proposition japonaise, préconisant la fixation précise et bien déterminée du

« rayon d'action », pour laquelle il proposait une zone de 800 à 1.000 milles marins.

L'après-midi du même jour on abordait la base 29, ce qui pour le groupe anglais constituait non plus un combat d'avant-garde, mais bien l'attaque décisive et le nœud de la bataille; et l'adversaire accentuait même son offensive sous forme d'une proposition allemande (annexe 35) destinée à préciser le sens du texte par l'addition des mots: « quelle que soit la destination ultérieure de la cargaison ». Mais la résistance n'avait plus de vigueur, et le texte nouveau fut bientôt adopté de tous; seul l'amiral Sakamoto résistait et refusait de se soumettre.

Les hostilités qui se déroulèrent devant la Commission ne furent pas plus acharnées. Dès la première séance (14 décembre) la base 24 fut adoptée sauf réserves du Japon. Une tâche alors s'imposait; le principe une fois admis, le travail d'interprétation commençait et il fallait préciser le sens des mots « rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus ». Le contre-amiral Le Bris fit un remarquable exposé (annexe 67) dans le but de définir le sens que la délégation française entendait donner à ces mots: pour elle le rayon d'action c'était l'ensemble des « zones de surveillance » confiées par le chef d'escadre à chaque commandant de navire, et rien d'autre; « le rayon d'action ainsi compris est étroitement lié à l'effectivité du blocus et aussi au nombre des bâti-

ments qui y sont affectés » ; c'est pourquoi l'amiral Le Bris en profita pour donner de l'effectivité au sens français la définition que nous avons signalée à son heure à propos de la base 15 (art. 3). En conséquence, pas plus qu'il n'était possible de fixer à l'avance des règles sur l'effectivité « question de fait », on ne pouvait raisonnablement établir des limites au rayon d'action, « question de fait » également ; et l'amiral concluait par ces mots : une telle idée du rayon d'action « permet au belligérant d'exercer d'une manière efficace le droit de blocus qui lui est reconnu et d'un autre côté elle évite aux neutres d'être exposés à grande distance aux inconvénients du blocus, tout en leur laissant courir les dangers auxquels ils s'exposent sciemment en s'approchant des points dont l'accès est interdit par le belligérant ».

Le contre-amiral Stockton exposa alors (annexe 68) une thèse selon laquelle la limite de 1.000 milles marins autour du port bloqué n'aurait été qu'un maximum imposé au bloquant qui devrait par la déclaration de blocus faire connaître le rayon dans lequel il prétendrait pouvoir effectivement opérer des saisies et garantir l'exécution du blocus, rayon dont l'étendue devrait être d'ailleurs proportionnée à celle de la zone d'opérations afin de sauvegarder le principe d'effectivité qu'avait proclamé le contre-amiral Le Bris. Ce n'était plus, on le voit, la conception primitive, mais cela marquait encore une tendance vers des théories

que la Conférence était bien décidée à repousser. Et c'est ainsi que si l'accord avait pu se faire sur la base 24, un dissentiment subsistait quant à son interprétation d'où dépendaient en somme toute sa clarté, toute sa valeur.

On en vint alors à la base 25 relative au droit de poursuite et dont l'acceptation était indissolublement liée à celle de la base 24; aussi le contre-amiral Stockton déclara-t-il (annexe 69) l'accepter, en l'interprétant elle aussi dans le sens d'un rayon d'action n'ayant d'autres limites, au-dessous du maximum de 1.000 milles, que celle fixée par le bloquant dans sa déclaration : la poursuite n'aurait dû être continue qu'à partir du moment où le navire neutre serait sorti de la dite zone et aurait pu par conséquent être commencée à ce moment par un navire n'ayant aucun lien stratégique avec les forces bloquantes, mais que celles-ci auraient pu prévenir par voie radiotélégraphique, par exemple. Cet exposé donna lieu à un débat qui aboutit à des conclusions opposées à celle de l'amiral Stockton et qui précisa (comme d'ailleurs l'article définitif prendrait soin de le bien spécifier) que la chasse ne pourrait jamais être donnée que par un bâtiment détaché de la force bloquante. On voit donc combien un arrangement définitif et complet restait difficile, bien que les antagonismes prissent soin de se dissimuler sous un semblant d'accord.

Dans la deuxième séance en Commission (16 décem-

bre) le contre-amiral Slade, au nom de la Grande-Bretagne donna des précisions (annexe 70) quant à la répartition des forces navales et aux droits du commandant d'escadre à ce sujet, à la latitude par exemple d'employer des navires éclaireurs chargés uniquement d'aviser l'escadre de l'approche d'un bâtiment neutre, de visiter celui-ci, de lui transmettre la notification spéciale et d'aider aussi les navires bloquants dans les poursuites, en procédant au besoin aux saisies ; le rayon d'action n'avait alors d'autre limite que celle dépendant de l'importance de la flotte de blocus d'une part, et de l'autre des devoirs de la neutralité. Ensuite le capitaine de vaisseau Starke, parlant au nom de la délégation allemande, déclara partager les vues exposées par l'amiral Le Bris et attaqua les déclarations de l'amiral Slade plus spécialement sur le droit de saisie accordé aux éclaireurs à la seule condition qu'ils obéissent au commandant du blocus dont les ordres pourraient leur arriver par télégraphie sans fil : c'eût été alors, disait-il, étendre le rayon d'action à toute la surface de l'Océan ; il déclarait, pour conclure, que l'on ne devait rien admettre qui sortit tant soit peu du principe en vertu duquel nulle saisie n'est autorisée sans tentative manifeste de violation. La base 25 fut modifiée, conformément à un amendement russe (annexe 47) et à une déclaration de la délégation des Pays-Bas, de telle façon qu'elle ne s'appliquât pas seulement aux navires ayant violé le blocus par sortie mais à ceux aussi qui

auraient échoué dans leur tentative et auraient repris le large ; on décida également, conformément à un amendement des Pays-Bas (annexe 48) que le droit de poursuite ne prendrait fin qu'avec le blocus. La base 25 fut alors adoptée.

Pour couper court aux difficultés restées pendantes on décida dans la troisième séance en Commission (18 décembre) d'ajourner les débats sur la base 24 et de charger le Comité de rédaction de formuler un texte inspiré des discussions antérieures et qui serait proposé au vote de la Commission avec tout l'ensemble de la réglementation nouvelle : moyen péremptoire qui devait d'ailleurs réussir.

Dans la septième séance le rapport du Comité était soumis à la Commission : les bases 24, 25 et 29 étaient devenues les articles 17, 20 et 19. L'acceptation de l'article 17 sur les lieux de saisie, dont la formule était identique à celle de la base 24 (sauf la substitution du mot « effectivité » à celui de « réalité »), ne rencontra aucune difficulté : les puissances acceptaient donc implicitement les vues qu'avait développées l'amiral Le Bris sur la définition du rayon d'action. Seul le Japon, par l'organe de l'amiral Sakamoto, restait fidèle à ses anciennes prétentions mais les défendait moins vigoureusement : il déclarait en effet accepter l'article 17 par esprit de conciliation, mais en laissant le droit au commandant de fixer lui-même librement l'étendue du rayon d'action. L'article 20,

relatif au droit de poursuite, reproduisait la base 25, avec les précisions nouvelles que nous avons mentionnées plus haut : il fut adopté de suite. Restait l'article 19 qui repoussait fermement la théorie du voyage continu : il ne souleva d'objection que de la part de l'amiral Stockton et fut accepté sauf par les États-Unis.

Quand le rapport de la Commission vint devant la Conférence en séance plénière pour le vote définitif (8^e séance, 17 février), les articles 17 et 19 se présentaient donc seuls avec des réserves, émanées du Japon pour le premier, des États-Unis pour le deuxième ; mais ces résistances elles-mêmes devaient tomber grâce au désir de conciliation de tous. Le Japon déclara accepter l'article 17 avec le sens que lui avait attribué l'exposé de l'amiral Le Bris : et pour donner plus de signification à l'article, M. Renault dans son rapport se contenta de reproduire en guise de commentaire le magistral exposé de l'amiral français. Et cette disposition, remarquons-le, qui repoussait les théories anglaises du droit de suite, rejetait en même temps celle que le Foreign Office avait formulée dans son article 23 qui décidait qu'après la levée du blocus nulle saisie pour violation antérieure ne pouvait être opérée « à moins que le port bloqué ne soit pris et qu'il s'y trouve un bateau qui y est entré en violation du blocus » ; un pareil système eût-il été autre chose en effet que l'application du droit de suite aux violations de blocus par entrée dans le port ?

Enfin restait l'article 19 : l'amiral Stockton déclara que son gouvernement réservait sa réponse jusqu'à ce que la décision de la Conférence sur la théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre soit connue ; c'est dans la neuvième séance que la Conférence accepta les articles 30 et 35 du rapport sur cette matière. Les États-Unis signèrent alors ; et c'est ainsi que cette théorie fameuse qui avait pendant si longtemps permis aux grandes puissances maritimes de donner une base soi-disant juridique à d'inacceptables abus, s'effondrait et tombait dans le domaine de l'histoire ; la puissance qui l'avait poussée jusqu'à ses plus exorbitantes limites la rejetait la dernière, mais elle la rejetait : et dorénavant nul navire ne pourrait être saisi pour violation de blocus que dans le rayon où les bâtiments de guerre bloquants feraient effectivement acte d'autorité incontestable et qu'à la condition qu'il se dirigeât directement vers le port bloqué sans escale intermédiaire. Mais bien entendu, comme le faisait remarquer le rapport, afin d'éviter les destinations mensongères qui eussent permis des violations trop faciles, les déclarations du capitaine à ce sujet pouvaient être détruites par la preuve contraire qui autorisait alors la saisie du navire.

*Exceptions apportées aux principes
sur des points particuliers.*

Avant d'aborder le point final, la sanction du blocus, sujet que nous traiterons d'ailleurs très brièvement, il nous reste à signaler certaines dispositions que prit la Conférence au sujet de questions d'application pratique : Certains mémorandums (ceux d'Allemagne, article 14 ; d'Angleterre, article 19 ; d'Italie, du Japon, de Russie) avaient proposé d'accorder « une faveur exceptionnelle, conforme aux sentiments universels d'équité » *au profit des navires neutres, qu'une tempête ou des avaries graves mettraient en état de détresse* et pour qui l'impossibilité de faire escale dans le port bloqué pourrait être fatale. Aussi la base de discussion 26 avait-elle soutenu cette initiative ; mais elle s'était gardée d'aller trop avant, car, reprenant la formule du mémorandum japonais, elle subordonnait ce droit à *l'assentiment du commandant de la force bloquante*, estimant équitable de réserver à ce dernier le pouvoir de refuser le passage dans des cas où des raisons stratégiques, par exemple, s'opposeraient à ce qu'un navire venant du large ait la faculté de pénétrer dans le port bloqué ; on craignait en outre des abus trop fréquents que la faculté d'appréciation laissée au commandant était seule capable d'empêcher.

La délégation française cependant, dont le mémorandum était resté muet sur la question, estimait qu'il était

possible d'aller plus avant dans cette voie, ne reconnaissant pas la valeur du premier des motifs que nous avons mentionnés à l'appui de la base 26. Elle déposa donc un amendement (annexe 25) dont l'esprit était conforme à celui de l'article 7 du mémorandum russe et tendait à la suppression du droit pour le commandant de refuser le passage, à la seule condition qu'il ait constaté l'état de détresse du navire ; sur ce dernier point seul il pourrait exercer un pouvoir d'appréciation : mais, une fois la détresse constatée, le navire ne pourrait être empêché d'entrer à moins qu'on ne lui accorde des secours de nature à faire cesser son état de détresse. Dans les délibérations suivantes, on décida, pour empêcher des abus au détriment du bloquant, que le navire, une fois ses avaries réparées, ne pourrait reprendre le large que « dans l'état où il serait entré, sans qu'il ait été touché à sa cargaison ». Le texte auquel s'arrêta le Comité de rédaction et qui devint l'article 7 de la Déclaration était ainsi conçu : « UN NAVIRE NEUTRE, EN CAS DE DÉTRESSE CONSTATÉE PAR UNE AUTORITÉ DES FORCES BLOQUANTES, PEUT PÉNÉTRER DANS LA LOCALITÉ BLOQUÉE ET EN SORTIR ULTÉRIEUREMENT A LA CONDITION DE N'Y AVOIR LAISSÉ NI PRIS AUCUN CHARGEMENT. » La Commission puis la Conférence acceptèrent ce texte, que M. Renault se chargea de commenter avec sa précision habituelle, faisant clairement ressortir d'une part, le *droit* du navire, et, de l'autre, les obligations que l'exercice de ce droit entraînerait pour lui.

Une autre exception avait été proposée par certaines puissances, les États-Unis, l'Italie, l'Espagne, au profit non plus des navires de commerce, mais *des navires de guerre neutres* : ces puissances avaient estimé que le blocus, opération à but plus souvent commercial que stratégique (bien que les deux caractères soient le plus ordinairement réunis), pouvait être appliqué moins rigoureusement à des navires de guerre, que l'on ne pourrait soupçonner de se livrer au transport de marchandises, qu'à des navires de commerce toujours suspects. Mais l'Espagne était allée plus loin que les deux autres puissances, car son article 8 (rédigé avec la correction de style qui caractérisait tout son mémorandum) accordait à ces navires un véritable droit au passage, alors que les autres subordonnaient celui-ci à l'autorisation du commandant du blocus. Les raisons stratégiques en effet, qui, nous le savons, pouvaient venir en second ordre quand il s'agissait de navires en détresse, devaient passer, semblait-il, avant l'utilité que pouvait éprouver un vaisseau de guerre d'aborder dans un port. La délégation espagnole ne tarda pas sans doute à partager cette manière de voir, car elle déposa, lors de la discussion soulevée à ce sujet au cours de la quatrième séance plénière, un texte (annexe 45) qui laissait au chef d'escadre la faculté d'appréciation et d'autorisation. M. Fusinabo, au nom de la délégation italienne, fut seul à s'élever contre cette proposition qu'il trouvait exagé-

rée, y préférant la formule très vague de son gouvernement (mémoire italien ; article 6, III, 4), laquelle autorisait simplement des « concessions spéciales... compatibles avec les objectifs de la guerre ». Dans la pensée que le commandant du blocus serait vraisemblablement le mieux placé pour juger en cette matière, l'Italie ne tarda pas elle-même à se rallier à la proposition qui fut adoptée sauf rédaction dès la première séance en commission. Elle devint l'article 6 : « LE COMMANDANT DE LA FORCE BLOQUANTE PEUT ACCORDER A DES NAVIRES DE GUERRE LA PERMISSION D'ENTRER DANS LE PORT BLOQUÉ OU D'EN SORTIR ULTÉRIEUREMENT. » Les droits des neutres étaient ainsi sauvegardés, sans que le commandant du blocus puisse pour cela être accusé d'avoir dérogé à l'article 2 sur l'effectivité ni à l'article 5 sur l'impartialité que nous allons étudier maintenant..

On peut s'étonner que deux États seulement, l'Angleterre et l'Espagne, aient dans leurs mémoires songé à stipuler, comme condition essentielle de l'obligation pour les neutres de respecter un blocus, *l'impartialité du bloquant* ; on ne conçoit pas aisément en effet comment pourrait être légitimé un blocus qui ne fermerait pas entièrement le port bloqué au commerce extérieur, les navires d'une ou plusieurs puissances étant laissés libres de passer ; et en outre, une telle façon de comprendre les devoirs de la neutralité ne manquerait pas de soulever les protestations des puis-

sances neutres qui se considéreraient à juste titre comme lésées tant dans leurs intérêts que dans leur honneur. Ces règles évidentes ne pouvaient que gagner à être formulées avec précision, et ce n'est que le silence des puissances qui avait pu empêcher les rédacteurs des bases de discussion de rien proposer en ce sens. Par bonheur l'Espagne prit ici encore l'initiative de soumettre la question à la conférence (annexe 45) ; sa proposition ne rencontra aucune difficulté et devint l'article 5 de la Déclaration : « LE BLOCUS DOIT ÊTRE IMPARTIALEMENT APPLIQUÉ AUX DIVERS PAVILLONS », lequel comblait une grave lacune des bases de discussion.

2° Sa sanction.

Nous arrivons ici à notre dernier chapitre, celui dans lequel, après avoir étudié les débats d'où naquirent les règles sur l'établissement du blocus, sur son application pratique, sur les éléments constitutifs de la violation de blocus, nous nous attacherons aux discussions que souleva le choix de la pénalité destinée à sanctionner ces règles, pénalité basée non pas, comme on pourrait le croire, sur un droit de punir accordé au bloquant (lequel eût été incompatible avec le principe de l'égalité des États), mais sur la nécessité au point de vue général d'établir une sanction destinée à corroborer et affirmer les devoirs des neutres, car tout devoir exige une sanction, sur le terrain international plus peut-être que sur tout autre.

Notre chapitre sera d'ailleurs très court ; car les divergences sur ce point étaient peu importantes et l'accord ne pouvait manquer de se faire aisément. Tous les mémorandums à peu près décidèrent qu'en cas de tentative de passage réunissant toutes les conditions exigées pour qu'il y ait tentative de violation, le navire serait confisqué ; quant à la marchandise elle subirait le même sort : mais, comme les garanties relatives à la connaissance du blocus n'avaient de portée qu'à l'égard du navire, la saisie de la cargaison n'était autorisée que si son propriétaire était incapable de prouver qu'il n'avait nullement eu l'intention de violer le blocus. Mais le mémorandum hollandais (II, article 8) n'admettait pas cette distinction et prononçait la saisie de la marchandise au même titre que celle du navire, ainsi que le mémorandum italien (IV) qui n'était donc plus du tout conforme à la manière de voir formulée par la délégation italienne au sein de la Conférence de la Paix de 1907 (IV^e commission, 4^e séance, annexe 18) et sur laquelle nous aurons tout à l'heure à revenir.

Nous avons dit que, d'après la presque unanimité des mémorandums, le chargement n'était saisi que si son propriétaire ne fournissait pas la preuve de sa bonne foi ; il nous faut en effet employer une formule assez vague, les mémorandums n'étaient pas absolument d'accord sur le critérium à adopter à ce point de vue ; les uns (Allemagne : art. 13 *in fine*, Espagne : B, 7) exigeaient que la preuve porte sur l'ignorance du

blocus lui-même, les autres (Autriche : renvoi à proposition italienne de 1907, — Japon : article IX, — Russie : II, articles 8 et 9) se contentaient que le propriétaire établisse son ignorance non pas du blocus mais seulement de l'intention qu'avait le capitaine de le violer. La France, pas plus d'ailleurs que les États-Unis, n'avait formulé ses vues sur la question ; mais on peut dire que ses pratiques antérieures permettaient de la rallier aux théories hollandaises. Quant à la Grande-Bretagne elle se singularisait par une théorie particulière : à l'instar de l'Autriche, du Japon, de la Russie, elle s'attachait à l'ignorance des projets du capitaine, mais comme elle faisait résulter de la connaissance du blocus une présomption légale des projets du capitaine il pouvait être en certains cas nécessaire pour le propriétaire d'établir son ignorance du blocus lui-même.

Entre ces théories les bases de discussion ne pouvaient que prendre en considération celle sur laquelle s'établissait la majorité, celle qui par conséquent s'attachait à la connaissance pure et simple des projets du capitaine. Les rédacteurs jugèrent que c'eût été exagérer les obligations et les risques du propriétaire que de le rendre complice du capitaine par le seul fait qu'il avait eu connaissance du blocus ; cette connaissance pouvait suffire à établir la responsabilité du capitaine parce que l'on trouvait dans l'acte même de passage un complément de preuve ; mais celui-ci ne pouvait exister pour le propriétaire de la marchandise, car rien ne prouve-

rait qu'il n'eût pas consenti, s'il eût été averti du blocus, à ce que sa marchandise prit une autre route ou subit un retard dans sa livraison. C'est pourquoi la base 27 était ainsi conçue : « *Le navire reconnu coupable de violation de blocus est confisqué. Le chargement est également confisqué, à moins que le chargeur justifie qu'au moment où la marchandise a été embarquée il n'a ni connu ni pu connaître l'intention d'atteindre le port bloqué.* » Qu'il nous suffise de dire que cette formule ne souleva aucune difficulté, à aucun moment, et fut reproduite dans la Déclaration sous le numéro 21.

CONCLUSION

Telles furent, examinées très rapidement d'ailleurs et avec les seuls renseignements contenus dans le *Livre Bleu anglais*, les discussions qui s'engagèrent au sein de la Conférence de Londres sur la question du blocus ; nous n'avons pas essayé d'apprécier, plus qu'il n'était strictement nécessaire pour les besoins de notre étude, la valeur ni la portée des règles formulées ; nous nous sommes bornés à en montrer la genèse, à suivre la marche vers l'accord final, marche qui fut d'ailleurs très rapide sur la plupart des points, par suite du désir d'entente et de conciliation de tous ; c'est grâce à ces heureuses dispositions de tous les délégués des diverses puissances, en même temps qu'à leur haute compétence, à leur profonde connaissance de tous les problèmes et des moyens de les résoudre, que purent être surmontées les difficultés qui, lors de l'ouverture

des débats, pouvaient sembler susceptibles d'empêcher sur certaines matières l'accord de s'établir, faisaient craindre que le désir que tous éprouvaient d'une réglementation précise ne se heurtât à une insurmontable opposition d'intérêts.

Nous sommes donc en possession aujourd'hui d'un véritable Code international, qu'un organe judiciaire a pour mission d'appliquer, et qui touche aux plus importantes questions de la guerre sur mer, à celles d'où, en cas de conflit, auraient pu naître les plus nombreux et les plus graves dissentiments. Et au premier rang de ces questions vient la matière du blocus, matière qui d'ailleurs par sa nature (le blocus étant un moyen de guerre des moins barbares et des moins cruels en même temps que des plus efficaces) s'imposait en quelque sorte à l'étude et aux soins des plénipotentiaires réunis à Londres; à notre époque où l'on éprouve cette tendance, que l'on peut diversement apprécier, mais dont l'affirmation croissante est indéniable, à limiter les chances de conflits armés et à diminuer dans les guerres futures l'emploi de moyens brutaux, susceptibles d'entraîner de sanglantes et terribles catastrophes comme ne saurait manquer d'en produire à toute heure l'emploi, par des belligérants qu'aucune règle, qu'aucune loi n'atteindrait, de nos formidables engins de destruction, le blocus était particulièrement désigné à l'attention des diplomates. Et c'est pourquoi, remarquons-le, ils jugèrent leur tâche suffisante en la bor-

nant au blocus en temps de guerre ; après avoir solutionné tant de graves et difficiles problèmes, mis d'accord les intérêts divers sur des sujets où les oppositions semblaient insurmontables, ils n'essayèrent pas d'étendre plus loin leur œuvre et se bornèrent à en limiter l'application au temps de guerre. S'ils ne cherchèrent donc pas à solutionner la litigieuse question de la légitimité du blocus en temps de paix, ou blocus pacifique, soit en le faisant rentrer dans la portée d'application de la Déclaration, soit au contraire en l'en excluant par une stipulation précise et claire ; s'ils rejetèrent les textes proposés par les mémorandums américains (art. 36), anglais (art. 1^{er}), hollandais (art. 1^{er}) et par la proposition hollandaise (annexe 26), lesquels eussent formellement interdit les blocus pacifiques ; s'ils prirent soin de donner au chapitre 1^{er} de la Déclaration un titre destiné à enlever à l'article 1^{er} le sens que sans cette précaution il eût été possible de lui attribuer, ce n'est donc pas qu'ils reculèrent devant les risques qu'il pouvait y avoir à aborder pareille question, mais c'est uniquement pour rester confinés à l'étude du programme qui leur avait été fixé et dont l'ampleur leur semblait largement suffisante pour les occuper pendant de longues semaines.

Et, pour terminer, puisque nous avons avant tout cherché à établir sur chaque question quelles puissances, quels groupes de puissances avaient dû lâcher pied, quelles étaient celles au contraire dont les prétentions

avaient été les plus voisines des théories sur lesquelles s'était fait l'accord définitif, quels avaient été en un mot sur chaque point les vainqueurs et les vaincus, qu'il nous soit permis de chercher une conclusion qui ne porte pas sur ces délicates et épineuses appréciations. Une œuvre comme celle de la Conférence de Londres prise dans son ensemble ne peut pas en effet consacrer des défaites ; si certaines puissances peuvent se considérer comme victorieuses, qu'elles s'en réjouissent à leur aise, et il nous plaît de constater que la France est en droit de le faire. Mais qu'elles s'en réjouissent en silence, car il n'y a pas ici d'autre victoire que celle du droit, d'autre défaite que celle de l'injustice ; des travaux semblables marquent avant tout, et c'est cela surtout qu'il faut y voir, une étape gigantesque dans la marche en avant du progrès et de la civilisation, que manifestent des ententes entre les peuples, des rapprochements de plus en plus intimes entre les nations, qui toutes cherchent à s'unir, à se rapprocher, à diminuer les causes de conflits, à réduire enfin les abus et les injustices dans les cas où malgré tout les guerres éclatent. C'est de cela avant tout que l'on doit se réjouir, c'est de l'épanouissement, du rayonnement du droit jusque dans les relations les plus complexes entre les hommes que nous devons par-dessus tout tirer vanité. Mais s'il faut favoriser ce mouvement, travailler à l'accentuer, lui donner des impulsions nouvelles, nous devons comme en toutes choses éviter les exagé-

rations ; et pour cela le mieux est de ne pas perdre le point de vue national, de ne pas oublier que chaque nation est encore et sera longtemps encore sans doute une personnalité bien distincte des autres, avec des intérêts qui lui sont propres et qu'elle doit défendre pour vivre. Or le mot intérêt ne va pas sans ceux d'opposition, de rivalité ; ceux donc qui font abstraction de ces réalités pourtant bien évidentes, qui ne les voient pas, qui ne veulent pas les voir, tout attachés qu'ils sont à ce grand idéal de la pacification des peuples sont des aveugles dangereux, car s'ils dirigent un pays, ils le mènent à la ruine, l'habituant à ne plus envisager les risques de guerre, à mettre toute sa confiance dans des juridictions internationales dont il verrait trop tard, au jour de la débâcle, la fragilité et l'impuissance. La justice et le droit dans les relations des hommes n'ont pas supprimé les hommes, leurs intérêts, leurs rivalités ; dans les relations entre États, ils ne supprimeront pas davantage les nations, leurs intérêts, leurs rivalités ; il faut ne jamais l'oublier. Et c'est pourquoi nous louons hautement et sans réserves toute œuvre semblable à celle qui fut élaborée à Londres et qui se tint au rôle, modeste peut-être, mais d'une efficacité sans doute réelle, de chercher à rendre moins barbares ces luttes inévitables entre peuples, à garantir encore au Droit un terrain d'application forcément réduit dans ces moments terribles où jusqu'alors les instincts et les passions animaient seuls les hommes ;

c'est, pensons-nous, par là qu'il faut commencer, c'est en ce sens que l'on doit travailler, car en voulant aller trop vite on s'expose, répétons-le, à d'irréparables déboires.

Vu : le Président de la Thèse

RENAULT

Vu : Le Doyen.

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

